

# Die Intervention der Vereinten Nationen in Somalia

Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat für die Resolution 794

*Nils Goede*

**INEF-Report**  
**98/2009**

UNIVERSITÄT  
**DUISBURG**  
**ESSEN**

  
**INEF**  
Institut für Entwicklung und Frieden

## AUTOR:

**Nils Goede**, Dipl.-Pol., Studium der Politikwissenschaft an der Universität Hamburg, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: Internationale Sicherheitspolitik, Entscheidungsfindungsprozesse in den Vereinten Nationen, Normbildungsprozesse im Bereich des militärischen Menschenrechtsschutzes.

E-Mail: [nils.goede@uni-due.de](mailto:nils.goede@uni-due.de)

## BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Nils Goede: Die Intervention der Vereinten Nationen in Somalia. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat für die Resolution 794. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 98/2009).



Impressum

### Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

### © Institut für Entwicklung und Frieden

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg  
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

**ISSN 0941-4967**

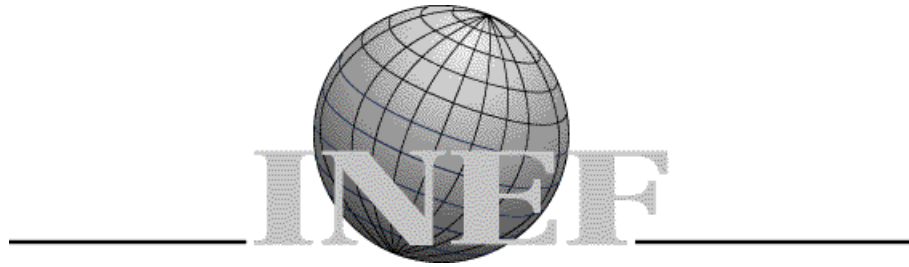


*Nils Goede*

**Die Intervention der  
Vereinten Nationen in Somalia**

Eine Analyse der Entscheidungsprozesse  
im Sicherheitsrat für die Resolution 794

**INEF-Report 98/2009**



## **ZUSAMMENFASSUNG**

**Nils Goede: Die Intervention der Vereinten Nationen in Somalia. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat für die Resolution 794. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 98/2009).**

Der Report analysiert die Entscheidungsprozesse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, die am 3. Dezember 1992 zu der Verabschiedung der Somalia-Resolution 794 geführt haben. Für die Analyse wird der Multiple-Streams-Ansatz verwendet. Im Rahmen des Ansatzes werden Entscheidungssituationen als mehrdeutige Stimuli in Bezug auf Informationen, Ziele und Messkriterien betrachtet. Entscheidungen sind vor einem solchen Hintergrund oft weder rational begründbar, noch sind sie gezwungenermaßen linear-kausal mit einem bestimmten Problem verbunden. Die Organisation ist stets mit einer hohen Anzahl von simultan auftretenden Problemen und Optionen konfrontiert und muss unter Zeitdruck bestimmen, welche Probleme und Handlungsoptionen auf die Agenda gesetzt werden und in welchen Themenbereichen eine Entscheidung ansteht. Lösungen werden hierbei zu einem bestimmten Zeitpunkt (künstlich) in Übereinstimmung mit Problemen und Akteuren gebracht und in eine Entscheidung transferiert. Die Untersuchung führt zu dem Ergebnis, dass die Verabschiedung der Resolution 794 weniger auf die tatsächliche Problemlage in Somalia zurückzuführen war als auf Dynamiken des amerikanischen Wahlkampfes und den stetigen Einsatz des VN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali.

## **ABSTRACT**

The report analyses the decision-making processes in the security council of the United Nations, which led to the adoption of the Somalia-Resolution 794 on 3 December 1992. For the analysis of the decision-making process the Multiple-Streams approach is employed. This concept regards decision opportunities as ambiguous stimuli concerning information, goals and measuring criteria. Hence, decisions are frequently neither rationally justified, nor are they connected with a certain problem in a linear manner. The organisation is constantly confronted with a high number of problems and policy options. Under time pressure the organisation has to decide which problems and which policy options are going to be placed on the agenda and with regard to which issues a decision is needed. During decision-making processes options and problems are often reconciled into an only artificial accord. The analysis leads to the conclusion that the adoption of resolution 794 came about due to the dynamics of the US presidential election and the constant commitment of UN Secretary-General Boutros-Ghali rather than due to the situation in Somalia.

## Inhalt

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Der Multiple Streams-Ansatz</b>	<b>7</b>
2.1 Organisierte Anarchien und die Prämisse der Ambiguität	8
2.2 Der Problemstrom	9
2.3 Der Optionsstrom	10
2.4 Der Politicsstrom	11
2.5 Politisches Entscheiden als prozessuale Verkopplung von Strömen	12
<b>3. Analyse der Entscheidungsprozesses zur Resolution 794</b>	<b>14</b>
3.1 Der Sicherheitsrat als organisierte Anarchie	14
3.2 Dynamiken innerhalb des Problemstroms	16
3.2.1 Der Problemstrom im Kontext internationaler Sicherheitspolitik	16
3.2.2 Der Wandel der Wahrnehmung des Somaliakonflikts	17
3.3 Dynamiken des Optionsstroms	20
3.3.1 Der Optionsstrom im Kontext der internationalen Sicherheitspolitik	20
3.3.2 Der Aufstieg der Humanitären Intervention im Optionsstrom	21
3.3.3 Die Entwicklung der Idee eines militärischen Eingreifens in Somalia	23
3.4 Dynamiken des Politicsstroms	24
3.4.1 Der Politicsstrom im Kontext der internationalen Sicherheitspolitik	24
3.4.2 Dynamiken außerhalb und innerhalb der VN	25
3.4.3 Der Sicherheitsrat und die Behandlung des Konflikts in Somalia	27
3.5 Das Verkoppeln der drei Ströme zur Resolution 794	29
<b>4. Schlussbetrachtung</b>	<b>33</b>
Literatur	34
Abkürzungsverzeichnis	42





## 1. Einleitung

Im Dezember 1992 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (SR) einstimmig die „historische Resolution“ 794 (Deiseroth 1998: 102), die sich mit der von Bürgerkrieg und Hungersnot gezeichneten Lage in Somalia befasste. In der Resolution stellte der SR erstmalig eine Bedrohung des Weltfriedens allein aufgrund einer humanitären Notlage fest und autorisierte eine Allianz von Mitgliedstaaten, alle nötigen Mittel nach Kapitel VII der VN-Charta anzuwenden. Das Ausmaß der menschlichen Tragödie in Somalia wurde als akute Problematik ausgemacht, die ein Einschreiten der Weltgemeinschaft erforderte. Die „einzigartigen“ und „exzeptionellen“ Zustände (UN 1992e), so wurde suggeriert, lieferten dem SR die entscheidenden Gründe für die Autorisierung militärischer Zwangsmaßnahmen.

Der Gehalt der Resolution und deren Verabschiedung stellten, wenn man den Argumentationen der Staatsvertreter im SR und des VN-Generalsekretärs (GS) folgt (UN 1992d), das Ergebnis eines problemlösungsorientierten Entscheidungsprozesses dar. Es wurde ein lösungsbedürftiges Problem artikuliert, Ziele formuliert und dann die Handlungsoption gewählt, die am besten geeignet schien, die sich darstellenden Probleme zu lösen. Die Autorisierung militärischer Gewalt wurde in einen direkten Zusammenhang mit der exzeptionellen Schwere der Krisensituation in Somalia zum Ende des Jahres 1992 gestellt.

Allerdings lassen sich wenigstens zwei Gesichtspunkte ausmachen, die ein solches Verständnis der der Resolution 794 vorausgegangenen Entscheidungsprozesse in Frage stellen und eine Untersuchung der Entscheidungsfindung im SR notwendig machen: Erstens war die Situation in Somalia weit weniger exzeptionell, als in der Präambel der Resolution 794 angeführt. So fanden 1992 in verschiedenen anderen Staaten – zum Beispiel im Sudan, in Angola und in Afghanistan – ähnlich gravierende Krisen wie in Somalia statt (Freudenschuß 1993: 22; Herrmann 1997: 298). Obwohl diese Konflikte ebenfalls durch innerstaatliche Gewalteskalation und humanitäre Not gekennzeichnet waren, bestehen keine Hinweise dafür, dass der SR militärische Zwangsmaßnahmen für deren Bearbeitung in Betracht zog. Zweitens stellt sich der Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution 794 als erklärungsbedürftig dar. So waren der Konflikt und das Leiden der Zivilbevölkerung in Somalia der internationalen Gemeinschaft im Dezember 1992 bereits seit vier Jahren bekannt. Indikatoren, wie die Anzahl der Getöteten oder Verhungernden, wiesen am Ende des Jahres 1992 keine deutliche Verschlechterung der Lage nach (Debiel 2002: 290).

Vor diesem Hintergrund sind durch die folgende Analyse des Entscheidungsprozesses zur Resolution 794 zwei Fragen zu beantworten: Weshalb entschied sich der SR in Anbetracht zahlreicher anderer Krisen und humanitärer Katastrophen gerade für ein Handeln in Somalia? Und warum autorisierte der SR gerade im Dezember 1992 ein militärisches Vorgehen?

Bei der Untersuchung ist zu beachten, dass eine Vielzahl von Faktoren auf die Entscheidungsprozesse im SR einwirkt und ein Zustand von höchster Komplexität herrscht. Es sind deshalb folgende Punkte in die Untersuchung einzubeziehen:



*Erstens* werden Entscheidungsprozesse von Mehrdeutigkeit geprägt. Diese Mehrdeutigkeit bezieht sich in erster Linie auf mögliche unterschiedliche Interpretationen bestimmter Sachverhalte. Zustände und (Krisen-) Situationen können unterschiedlich interpretiert werden (Zahariadis 2003: 20). Welche Aspekte eines Zustandes hervorgehoben werden, hängt immer auch davon ab, wer beobachtet und deutet. Weiterhin bezieht sich die Mehrdeutigkeit auf Absichten und Ziele, die Entscheidungen zugrunde liegen. Ziele und politische Programmatiken, die Orientierungspunkte für Entscheidungen bilden, enthalten keine klaren Anweisungen oder gar Antworten für den Umgang mit Problemen, sondern haben meist einen dynamischen und offenen Charakter. Sie können auf unterschiedliche Art und Weise interpretiert werden und eröffnen so Räume für politisches Handeln (Rüb 2006: 5).<sup>1</sup>

Im Sinne eines erweiterten Multilateralismus ist *zweitens* zu beachten, dass in den Entscheidungsprozessen des SR nicht allein die fünfzehn Mitgliedsstaaten eine Rolle für das Zustandekommen einer Entscheidung spielen. Vielmehr sind Akteure wie Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), die Mitarbeiter des Sekretariats der VN und auch die Massenmedien mit in die Untersuchung einzubeziehen (Debiel 2002: 80ff.). Die Wahrnehmungen und Interpretationen einer bestimmten Krise durch die Mitglieder des Rates werden von den Informationen und Einschätzungen dieser Akteure mit beeinflusst (Kaul 1998: 12; Risse 2002: 265).

*Drittens* stellt Manipulation in von Mehrdeutigkeit geprägten Situationen die entscheidende Technik für die Beeinflussung der Wahrnehmung der Entscheidungsträger und letztendlich auch für das Erstellen von Entscheidungen dar. Die Durchsetzung einer bestimmten Problemwahrnehmung und deren Verknüpfung mit einer bestimmten Handlungsoption hängt von der jeweiligen Manipulationsfähigkeit der agierenden Akteure ab.<sup>2</sup> Diese versuchen, durch das Aus- oder Einklammern bestimmter Aspekte eine Umwelt nach eigenen Interessen zu gestalten und so die herrschende Mehrdeutigkeit in Eindeutigkeit zu transformieren. Informationen über eine bestimmte Situation sind in einem solchen Kontext nicht als wertneutral anzusehen (Jones 1994: 23). Angebotene

<sup>1</sup> So zum Beispiel das vom SR anvisierte Ziel der Bewahrung des Weltfriedens. Der Begriff des Friedens wird zwar mehr als fünfzig Mal in der VN-Charta verwendet, aber an keiner Stelle definiert. Seine inhaltliche Ausgestaltung ist nicht statisch, sondern unterliegt der Interpretation örtlicher und zeitlicher Begriffswandelungen. Der Friedensbegriff hat einen dynamischen Charakter, der ihn mit einer gewissen Variabilität in bestimmten Entscheidungssituationen ausstattet (Hahlbohm 1993: 27).

<sup>2</sup> Der Begriff der Manipulation ist nicht im Sinne einer bewussten Irreführung oder Täuschung zu verstehen, sondern stellt – deutlich undramatischer – eine strategische Aktivität dar, die darauf abzielt Sachverhalte in bestimmte Kontexte einzubetten und so eine nicht per se existierende Bedeutungsstruktur zu erzeugen. Gegensätzlich zum Diskurs, zur Argumentation oder zur Überzeugung, die auf den „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ (Habermas 1994: 370) setzen, um eine bereits herausgebildete Präferenz zu verändern, unterstellt der Manipulationsbegriff unklare Präferenzen, so dass im Kern niemand von etwas besseren überzeugt werden kann (Rüb 2006: 26).





Handlungsoptionen stellen Interessenverknüpfungen der manipulierenden Akteure dar, durch deren Umsetzung damit zusammenhängenden Strukturen und Beziehungen etabliert werden (Zahariadis 2003: 65).

*Viertens* und *letzten* haben Entscheidungen eine zeitliche Struktur. In den meisten Entscheidungssituationen ist die Zeit zu knapp, als dass alle wichtigen und vernünftigen Aspekte gegeneinander abgewogen werden könnten. Zeitdruck kann ausschlaggebend dafür sein, welche Probleme mit welchen Handlungsoptionen in einer Entscheidung verkoppelt werden, und welche Probleme keine Behandlung erfahren (Zahariadis 2003: 5).

Die Entscheidungsprozesse im SR sind somit durch eine Mehrdimensionalität gekennzeichnet, die die Verflechtung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in einem Netz von ebenenübergreifenden Handlungszusammenhängen beinhaltet. Unterschiedliche Interpretationen von Zuständen und verschiedene Handlungsoptionen konkurrieren darum, in das Blickfeld der Entscheidungsträger im SR zu gelangen. Um die herrschende Komplexität und Mehrdeutigkeit zu erfassen, bedarf es eines Ansatzes, der in der Lage ist, diese zu systematisieren und zu differenzieren und so die Prozesse zu strukturieren. Hierzu ist der in Kapitel 2 vorgestellte Multiple-Streams-Ansatz (MS-Ansatz) in der Lage. In Kapitel 3 wird der Entscheidungsprozess des SR für die Resolution 794 anhand des MS-Ansatzes analysiert. Da der MS-Ansatz bisher weitestgehend für die Analyse von Entscheidungsprozessen in Nationalstaaten angewendet wurde, erfolgt außerdem eine Kontextualisierung des Konzeptes für das Politikfeld der internationalen Sicherheitspolitik. In Kapitel 4 werden abschließend die zwei aufgeworfenen Fragen beantwortet. Außerdem wird ein Ausblick auf mögliche weitere Verwendungen des MS-Ansatzes gegeben.

## 2. Der Multiple Streams-Ansatz

Der MS-Ansatz wurde in den 1980er Jahren von Kingdon als analytischer Rahmen zur Untersuchung der Frage entwickelt, weshalb im präsidentiellen Regierungssystem der USA einige Themenbereiche und Handlungsoptionen große Aufmerksamkeit auf der politischen Agenda finden, während andere vernachlässigt werden (Kingdon 1995: 2). Das Konzept wurde ursprünglich für die Analyse von *Agenda-Setting*-Prozessen – und explizit nicht für die Analyse der Entscheidungsfindung – entworfen (Kingdon 1995: 2). Besonders Zahariadis hat seit Beginn der 1990er Jahre durch die Verwendung des MS-Ansatzes für die Analyse von Entscheidungsfindungsprozessen in parlamentarischen Regierungssystemen (Zahariadis 1992; 1995) und die Untersuchung außenpolitischer Themengebiete (Zahariadis 2005; Zahariadis/Travis 2002) gezeigt, dass der MS-Ansatz auch über die Grenzen des US-amerikanischen *Agenda-Settings* hinaus eine starke Erklärungskraft besitzt. Ferner wurde der MS-Ansatz von Bendel (2006) und Peters/Pierre (2002) für die Analyse von Policy-Prozessen auf der Ebene der Europäischen Union verwendet. Ebenfalls ist die Arbeit von Lipson anzuführen, der den Ansatz erstmalig für die Analyse von Prozessen in den VN genutzt hat (Lipson 2007).



Der MS-Ansatz basiert auf organisationssoziologischen Überlegungen und unterstellt, dass die Annahme rational-problemlösungsorientierter Entscheidungsprozesse die tatsächlich innerhalb einer (Regierungs-) Organisation stattfindenden Prozesse nur lückenhaft abbildet (Kingdon 1995: 78). Es wird angenommen, dass organisationales Handeln einem hohen Grad von Mehrdeutigkeit unterliegt und die teilnehmenden Akteure keinen korporativen Akteur darstellen, sondern lediglich lose miteinander verbunden sind. Eine Organisation zeichnet sich durch die Fähigkeit des parallelen Prozessierens aus. Dies bedeutet, dass Organisationen und ihre verschiedenen Subsysteme in der Lage sind, simultan eine Vielzahl von Problemen zu bearbeiten und unter Zeitdruck entscheiden können, in welchem Problembereich eine Entscheidung anfällt und in welchem nicht (Rüb 2008: 98).

Entscheidungen stellen den kollektiven Output der teilnehmenden Akteure dar und werden nach dem Verständnis des MS-Ansatzes von Dynamiken in drei Bereichen – Probleme, Handlungsoptionen und Politics – beeinflusst. Im MS-Ansatz werden diese Prozessbereiche als Ströme konzipiert, die sich in einem stetigen Fluss durch die Organisation befinden. Die Metapher der Ströme verdeutlicht hierbei die zeitliche Ausdehnung der Prozesse, den stetigen Andrang verschiedener Problemen und Optionen mit dem die Organisation konfrontiert wird, sowie die sich stets verändernde Zusammensetzung der Teilnehmer in den unterschiedlichen Entscheidungsgremien. Die Organisation erscheint als eine variable Konstellation mit fließenden Grenzen, in der sich die Strukturen ständig neu ordnen, die aber dennoch nie vollkommen strukturlos ist (Rüb 2008: 98).

## 2.1 Organisierte Anarchien und die Prämisse der Ambiguität

Aufbauend auf der Arbeit von Cohen, March und Olsen zur Entscheidungsfindung in Universitäten wird die Organisation im MS-Ansatz als *organisierte Anarchie* verstanden, in der sowohl organisierte aber auch anarchische Momente aufzufinden sind (Cohen et al. 1972). Organisierte Anarchien sind durch drei zentrale Charakteristika gekennzeichnet:

**PROBLEMATISCHE PRÄFERENZEN:** Präferenzen werden als uneindeutig und nicht konsistent angesehen. Sie werden eher durch Handlungen und Kontexte aufgedeckt, als dass Entscheidungen auf ihnen beruhen. Oft sind Entscheidungsträger dazu verpflichtet zu handeln, bevor Präferenzen und Probleme klar definiert werden können (Zahariadis 2007: 67). Organisationen operieren deshalb häufig auf Basis einer Vielzahl von unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen und somit mehrdeutigen Präferenzen. Diese haben keine kohärente Struktur, sondern stellen eine lose Ansammlung von Ideen dar (Cohen et al. 1972: 1).

**UNKLARE TECHNOLOGIEN:** Strategien zur Lösung von Problemen sind unklar und die in der Organisation stattfindenden Prozesse werden von den Teilnehmern nicht immer vollständig verstanden (Cohen et al. 1972: 1). Grundlagen des Handelns sind *trial and error*-Verfahren, das Lernresiduum aus den Zufällen vergangener Erfahrungen sowie pragmatische und aus der Not geborene Erfindungen. Selbst in Situationen, in denen Akteure in der Lage sind Ziele zu definieren, erscheinen Handlungsstrategien schwer greifbar und



juristische Grenzen des Handelns unklar. Außerdem führt die Überlappung von Arbeitsbereichen zu Kompetenzstreitigkeiten unter den Teilnehmern (Kingdon 1995: 85).

*FLUKTUIERENDE PARTIZIPATION:* Die Involvierung der Teilnehmer in die Organisation variiert sowohl zeitlich wie auch in ihrer Intensität. Akteurskonstellationen unterliegen einem fortwährenden Wandel und sowohl Akteure innerhalb wie außerhalb der Organisation haben Einfluss auf stattfindende Entscheidungsprozesse. Die Grenzen der Organisation sind somit unsicher, veränderlich und nur schwer zu definieren (Cohen et al. 1972: 1).

Die Entscheidungsfindung in organisierten Anarchien unterliegt einem Zustand von Mehrdeutigkeit, in dem verschiedene Auffassungen und Interpretationsmöglichkeiten sowohl bezüglich der Charakterisierung bestimmter Ereignisse, Begriffe oder Symbole, wie auch bezüglich anzuwendender Handlungskonzepte und deren Zielen existieren. Die Voraussetzungen eines rational orientierten Entscheidungsprozesses sind nicht vorhanden (Weick 1995: 91f.). Denn wenn weder Probleme noch Präferenzen vor dem Entscheidungsprozess klar definiert sind, kann auch kein nutzenmaximales, auf klare Ziele ausgerichtetes Entscheiden stattfinden.

Im Gegensatz zu sequentiellen rationalen Politikmodellen verweist der MS-Ansatz auf eine Logik des Entscheidens, die von Zahariadis als *temporal sorting* bezeichnet wird (Zahariadis 2007: 67). Diese Logik impliziert, dass die ausschlaggebende Komponente einer Entscheidung das simultane Auftreten von Problemen, Optionen und Teilnehmern in einer bestimmten Entscheidungssituation ist. Nicht alleine inhaltliche und sachliche Aspekte bestimmen hierbei den Gehalt einer Entscheidung, sondern zahlreiche externe Einflüsse der hochkomplexen Umwelt wirken auf diesen ein. Der Entscheidungsgehalt stellt lediglich die Zusammenführung einer möglichen Problemkonstellation mit einer möglichen Handlungsoption dar, die jedoch weder in einem kausalen noch einem systematischen Bezug zueinander stehen müssen. Entscheidungen sind somit immer auch anders denkbar und haben keinen nötigen Existenzgrund. Sie sind kontingent.

Erst durch die Entscheidung und die damit einhergehende Verbindung mit einer Handlungsalternative gewinnen mehrdeutige Problembereiche an Kontur und Sinn. Durch die Auswahl einer Option wird die herrschende Ambiguität aufgelöst und in Eindeutigkeit transferiert. Weick hat diesen Prozess treffend mit der Formel „Acting your way in the meaning“ (Weick 2001: 130) beschrieben und den Vorgang als „retrospektive Sinngebung“ bezeichnet. Entscheidungsprozesse bringen Lösungen in Übereinstimmung mit Problemen, Akteuren und Wahlsituationen (Weick 1985: 289f.). Der MS-Ansatz konzeptualisiert diesen Prozess als die Verkopplung der Inhalte von drei durch die Organisation fließenden Strömen.

## 2.2 Der Problemstrom

Der erste Strom, der Problemstrom, beinhaltet Informationen über Bedingungen und Sachverhalte, mit denen eine Organisation konfrontiert ist und die einer Entscheidung bedürfen. Anstelle von objektiven Problemen geht der MS-Ansatz von mehrdeutigen Sachverhalten aus, die durch die Hervorhebung



bestimmter Komponenten problematisiert werden. Entscheidungsträger kommen auf verschiedenen Wegen zu der Überzeugung, dass ein bestimmter Zustand ein Problem darstellt, das verändert werden soll.

Sachverhalte werden als Probleme definiert, wenn sie mit den bestehenden Werten der teilnehmenden Akteure kollidieren (Kingdon 1995: 110f.). Ebenfalls spielen Kategorisierungen und Vergleiche eines Zustandes mit seinem Ausmaß zu einem früheren Zeitpunkt oder in einem anderen Staat eine wichtige Rolle dafür, wie drängend ein Zustand als Problem wahrgenommen wird.<sup>3</sup> Des Weiteren können Budgetimplikationen einen Einfluss auf die Wahrnehmung eines Zustandes haben. So können niedrige „Behandlungskosten“ eines Themas einen hohen Platz auf der politischen Agenda bedingen, während hohe Kosten ein Thema von der Agenda ferngehalten können. Welcher Zustand als veränderungswürdig betrachtet wird, hängt außerdem von den jeweiligen Positionen und den Ressourcen der Akteure ab, die um seine Anerkennung als Problem streiten (Rüb 2008: 100). Verbinden wichtige Akteure persönliche Erfahrungen mit bestimmten Themen, kann dies für deren Etablierung auf der Agenda förderlich sein. Werden allerdings zu viele Probleme wahrgenommen, kommt es zu einer Überladung des Problemstroms. Dies führt dazu, dass einige Zustände unbehandelt bleiben, obwohl sie als Probleme wahrgenommen werden (Zahariadis 2003: 141).

Informationen über Zustände und Sachverhalte werden im MS-Ansatz als in die politischen Prozesse eingespeiste strategische Repräsentationen von Interessen bestimmter Akteure betrachtet. Sie sind nicht wertneutral, sondern sollen die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger auf ein bestimmtes Thema lenken (Jones 1994: 23). Aufmerksamkeit wird zum Beispiel durch die Verwendung von Indikatoren und Rückmeldungen generiert (Zahariadis 2007: 70). Außerdem können dramatische Ereignisse dazu führen, dass ein bestimmtes Thema an Prominenz auf der politischen Agenda gewinnt.

### 2.3 Der Optionsstrom

Der zweite Strom ist der Optionsstrom. In ihm befinden sich Ideen, Konzepte, Vorschläge und Handlungsmöglichkeiten. Die Inhalte des Stroms werden von Policy-Netzwerken entwickelt, die sich um die jeweiligen Politikfelder gruppieren und aus einer Vielzahl verschiedener Akteure innerhalb eines

---

<sup>3</sup> Ein Beispiel für die Wichtigkeit der Platzierung eines vermeidlichen Problems in einer bestimmten Kategorie liefert das trickreiche Vorgehen der *American Traffic Safety Service Association* – eine Lobbyorganisation der Straßenschildindustrie in den USA – nach den Anschlägen vom 11. September. Die Organisation setzte sich seit langer Zeit für eine Ausweitung der staatlichen Aufträge für Straßenschilder ein und kategorisierte den bestehenden *Status quo* als ein Problem der Verkehrssicherheit. Nach den Anschlägen führten die Lobbyisten an, dass das Fehlen von Straßenschildern zu einer erhöhten Staugefahr nach Terroranschlägen führen würde. Diese Staus würden dann neue Anschlagssziele für ergeben. Der bestehende *Status quo* wurde nun als Gefahr für die nationale Sicherheit kategorisiert, wodurch das Thema an Prominenz auf der Regierungsagenda gewann (Rosenbaum 2001).



bestimmten Politikfeldes bestehen (Zahariadis 2007: 12). Kingdon beschreibt die Inhalte des Stroms als eine „Ursuppe“, in der die Optionen gedeihen, mutieren und durch Rekombination zu neuen Formen verschmelzen (Kingdon 1995: 131). „Neue“ Optionen stellen häufig lediglich neue Kombinationen bekannter Elemente dar.

Der Strom ist der prozessuale Ausdruck der potentiell vorhandenen, miteinander nicht selten in Konkurrenz stehenden Handlungsoptionen, mit denen die Politik konfrontiert wird (Rüb 2008: 100). Entwickelte Handlungsoptionen werden im Optionsstrom immer wieder neu aufbereitet und einer breiteren Öffentlichkeit vorgelegt, um sie so auf ihre Akzeptanz zu prüfen (*softening up*). Die Durchsetzung einer Idee in diesem evolutionären Selektionsprozess hängt auch von ihrer technischen Durchführbarkeit, ihrer normativen Akzeptanz sowie von der Antizipation von Widerständen zentraler Akteure ab (Zahariadis 2007: 72f.). Je mehr diese Kriterien erfüllt werden, umso größer ist die Chance einer Option, an die Oberfläche des Stroms zu stoßen und somit für die an einer Entscheidung beteiligten Akteure sichtbar zu werden.

## 2.4 Der Politicsstrom

Der dritte Prozessbereich wird durch den von Kingdon konzeptionalisierten Politicsstrom widerspiegelt. Dieser umfasst die „broader political discourses“ (Zahariadis 2007: 69), innerhalb derer Probleme und Optionen bewertet werden. Innerhalb dieses Stroms sind drei Faktoren zu nennen, die den Status eines Themas auf der politischen Agenda beeinflussen: An erster Stelle wird die nationale Stimmungslage angeführt (Kingdon 1995: 146). Deren Schwankungen können einen wichtigen Einfluss auf die Zusammensetzung der politischen Agenda und auf anfallende Entscheidungen haben. Das zweite Element des Politicsstroms bilden organisierte politische Kräfte, die zwar außerhalb der Organisation stehen, deren Haltung zu bestimmten Themenbereichen jedoch für die (Regierungs-) Organisation bedeutend ist. Wird eine starke Opposition dieser Gruppen wahrgenommen, kann dies dazu führen, dass ein Thema wieder von der Agenda zurückgezogen wird (Kingdon 1995: 153). Drittens stellen Prozesse innerhalb der Organisation ein wichtiges Element des Politicsstroms dar. Dabei unterscheidet Kingdon zwei Prozessarten: Zum einen beeinflusst die Auswechslung zentraler Akteure die Zusammensetzung der politischen Agenda. Zum anderen haben Auseinandersetzungen über Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Organen Auswirkungen auf Entscheidungsprozesse und die Gestaltung der Agenda der Organisation.

Konsensbildung entsteht im Politicsstrom durch Verhandlungen. Hierbei spielen eher strategische Positionen eine Rolle als inhaltliche Überzeugungen. Merken die Teilnehmer, dass das allzu starke Beharren auf einer Position große Nachteile nach sich zieht und sie von der Partizipation an zukünftigen Gewinnen ausschließt, so werden sie die eigene Position aufgeben um so die Verhandlungsergebnisse mitzugestalten (Kingdon 1995: 161f.).



## 2.5 Politisches Entscheiden als prozessuale Verkopplung von Strömen

Der MS-Ansatz konzipiert politisches Entscheiden als einen Prozess der Verkopplung. Im Verlauf dieses Prozesses werden die Inhalte der drei Ströme in einer Entscheidung zusammengeführt.

*POLITISCHE ZEITFENSTER:* Der Zeitpunkt der Verkopplung ist für das Zustandekommen und den Gehalt der Entscheidung von hoher Relevanz. Entscheidungen können am Besten zu bestimmten zeitlich begrenzten Momenten getroffen werden, die als politische Zeitfenster bezeichnet werden (Zahariadis 2007: 73). Werden diese Momente verpasst, ist die Chance auf einen politischen Wandel vertan. Da während eines offenen Zeitfensters lediglich die *in diesem Moment* jeweils in den Strömen vorhandenen Inhalte miteinander verkopplert werden können, wird der Zeitpunkt der Entscheidung zu einer wichtigen Komponente für deren Gehalt (Rüb 2006: 24).

Zeitfenster öffnen sich aus Dynamiken des Problemstroms oder aus Dynamiken des Politicsstroms. Allerdings kann durchaus eine Beziehung zwischen diesen beiden Arten von Fenstern bestehen (Keeler 1993: 440). Des Weiteren kann zwischen Mikro- und Makrofenstern unterschieden werden. Mikrofenster sind in ihrem Umfang beschränkt und beziehen sich nur auf schmale Themengebiete. Makrofenster hingegen sind für einen längeren Zeitraum geöffnet und umfassen wesentlich größere Themenbereiche (Keeler 1993: 436ff.). Wichtig für das Verständnis des MS-Konzeptes ist aber, dass nicht alleine das Auftreten eines Zeitfensters eine Entscheidung bedingt (Cortell/Peterson 1999: 188), sondern lediglich eine Möglichkeit bietet, die von bestimmten Akteuren erkannt und dann ergriffen werden kann.

*POLITISCHE UNTERNEHMER:* Die Akteure des Verkoppelns sind politische Unternehmer. Sie befinden sich sowohl innerhalb wie auch außerhalb der Organisationen und agieren innerhalb aller drei Ströme. Neben individuellen Akteuren – zum Beispiel Präsidenten, Premiers, Ministern oder auch Experten – können auch korporative Akteure – zum Beispiel Kommissionen, NROs oder andere Netzwerke – als politische Unternehmer auftreten (Zahariadis 2007: 74).<sup>4</sup> Ihr Ziel ist die Transformation der herrschenden Mehrdeutigkeit in eine Eindeutigkeit in ihrem Sinne. Ihre Versuche, bestimmte Problemdefinitionen zu etablieren und von ihnen bevorzugte Handlungsoptionen mit diesen zu verkoppeln, sind von klaren und eindeutigen Interessen geleitet.<sup>5</sup> Handlungsmotivationen politischer Unternehmer können vielfältig sein und zum Beispiel in der Umsetzung eigener Interessen, der Sicherung und Ausweitung von

<sup>4</sup> Die Figur des politischen Unternehmers bleibt im MS-Ansatz etwas unscharf, was unter anderem daran liegt, dass verschiedene Individuen oder auch korporative Akteure die Rolle eines politischen Unternehmers einnehmen können (Rüb 2006: 24).

<sup>5</sup> Es ist anzumerken, dass Erfolg nicht der ausschlaggebende Faktor für die Charakterisierung eines politischen Unternehmers ist, sondern sein Versuch, die politischen Prozesse unter der Nutzung von Ressourcen im eigenen Sinn zu beeinflussen (Rüb 2006: 25).





Zuständigkeiten, der Beförderung der eigenen Karriere oder auch der Verfolgung bestimmter Werthaltungen und Überzeugungen bestehen (Kingdon 1995: 122ff.).

Politische Unternehmer verfügen über spezifische Mittel und sind bereit, diese in den politischen Prozess einzubringen, um die von ihnen bevorzugten Ergebnisse zu erhalten (Kingdon 1995: 179). Solche Mittel sind unter Anderem der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, das Einbringen persönlicher Reputation oder auch der Anspruch, für relevante gesellschaftliche Gruppen sprechen zu können. Des Weiteren bedarf es Verhandlungsgeschicks, zeitlicher Ressourcen, Beharrlichkeit und Ausdauer sowie auch finanzieller Mittel, um bei der Verkopplung der Ströme erfolgreich zu sein (Kingdon 1995: 180f.).

Für die Erreichung ihrer Ziele verwenden politische Unternehmer unterschiedliche manipulative Techniken, mit denen sie Bedeutungsstrukturen erzeugen, die nicht *per se* existieren. Als zentrale Strategien werden von Zahariadis das *framing*, die *Salamitaktik* und der *strategische Einsatz von Symbolen* genannt (Zahariadis 2007: 77). Beim *framing* werden bestimmte Eigenschaften eines Zustandes hervorgehoben, während andere verdeckt bleiben. Ziel ist es einen (künstlichen) *fit* zwischen Zustand und angebotener Handlungsoption herzustellen. Bei der Anwendung der Salamitaktik wird eine stark vom *Status quo* abweichende Idee nicht in ihrem gesamten Ausmaß präsentiert, sondern in aufeinander folgenden Abschnitten. Stellen die Entscheidungsträger fest, dass sie in eine bestimmte Richtung manipuliert wurden, haben sie meist bereits zuviel investiert, als dass sie leicht von dem eingeschlagenen Kurs wieder abweichen könnten. Politische Unternehmer setzen außerdem auf den Einsatz von Symbolen, deren kognitive und affektive Dimensionen dazu genutzt werden, Emotionen zu erzeugen und die Komplexität von Problembereichen zu reduzieren. Durch das Konzept des politischen Unternehmers ist der MS-Ansatz in der Lage, den Einfluss einzelner oder korporativer Akteure in kollektiven Entscheidungssituationen mit einzubeziehen ohne strukturelle Faktoren zu vernachlässigen.

Der Gehalt einer Entscheidung setzt sich nach der Logik des MS-Ansatzes aus den Inhalten dreier Ströme zusammen, die während eines Zeitfensters von einem politischen Unternehmer verkoppelt werden. Entscheidungen werden unter solchen Voraussetzungen kontingent und verlieren ihren notwendigen Existenzgrund. Dass der Prozess der Entscheidung jedoch weder vollkommen willkürlich noch zufällig verläuft, lässt sich anhand von zwei Logiken verdeutlichen (Zahariadis 2007: 75):

Öffnet sich ein Fenster aus dem Problemstrom, folgt die Verkopplung der Ströme einer konsequentialistischen Logik (Problem sucht Lösung). Die Wahrnehmung eines Zustandes als drängendes Problem führt dazu, dass Handlungsoptionen gesucht werden, die für eine Behandlung des Problems sinnvoll erscheinen (Rüb 2003: 28). Politische Unternehmer versuchen zu einem solchen Zeitpunkt, ihre Ideen in den politischen Prozess einzubringen und als geeignete Lösungen anzubieten. Öffnet sich ein Fenster aus einer Dynamik des Politicsstroms, so folgt die Verkopplung der Ströme einer doktrinären Logik (Lösung sucht Problem). Das bedeutet, dass für eine gehandelte Option Begründungen – in Form von Problemen – gesucht oder sogar erfunden werden, die ihre



Umsetzung legitimieren. Die Umsetzung der Option in eine Lösung ist hierbei wichtiger, als die Lösung eines bestimmten Problems.

### 3. Analyse der Entscheidungsprozesses zur Resolution 794

Die Entscheidung des SR für die Somalia-Resolution 794 am 3. Dezember 1992 stellte einen bedeutenden Einschnitt in die bis dahin geltende Praxis des SR dar, indem sie eine Bedrohung des Weltfriedens alleine aufgrund einer humanitären Notsituation feststellte (Lewis/Mayall 1996: 94). Die zu der Resolution führenden Entscheidungsprozesse werden im Folgenden anhand der Systematik des MS-Ansatzes untersucht, der von der nationalstaatlichen auf die internationale Ebene übertragen wird. Dazu wird zunächst dargelegt, dass der Sicherheitsrat als eine organisierte Anarchie verstanden werden muss. Im Anschluss werden nacheinander die Entwicklung der drei Ströme nachgezeichnet und auf relevante Zeitfenster und politische Unternehmer eingegangen.

Durch die Analyse werden die zu Beginn gestellten Fragen geklärt: Erstens wird beantwortet, warum sich der SR ausgerechnet für ein Eingreifen in Somalia statt in anderen Krisenherden entschied. Zweitens wird eine Antwort darauf gegeben, weshalb der SR ausgerechnet im Dezember 1992 ein militärisches Eingreifen in Somalia autorisierte.

#### 3.1 Der Sicherheitsrat als organisierte Anarchie

Um die Anwendbarkeit des MS-Ansatzes sicherzustellen, muss zunächst dargelegt werden, dass der SR die drei Bedingungen einer organisierten Anarchie – problematische Präferenzen, unklare Technologie und fluktuierende Partizipation – aufweist, also ein Zustand der Mehrdeutigkeit herrscht (Zahariadis 1998: 439).

*PROBLEMATISCHE PRÄFERENZEN:* Ruggie stellte 1993 in Bezug auf das Ende des Kalten Krieges fest: „Times of change are also times of confusion“ (Ruggie 1994: 553). Diese „Konfusion“ ist auch im SR auszumachen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts herrschte Unklarheit über die Interpretation der der Charta zugrunde liegenden Begriffe, die Präferenzen der Nationalstaaten sowie über die zukünftige Rolle der VN (Fosdick 1999: 334). Grundsätze, die über Jahre hinweg die Außenpolitik von Staaten geleitet hatten, schienen nicht mehr gültig.

Ein weiterer Ausdruck problematischer Präferenzen ist das hohe Maß von Konkurrenzdenken, das die Arbeitsprozesse im SR prägt. Delegationen arbeiten neben- oder sogar gegeneinander, um einen möglichst weit reichenden Einfluss auf die Bearbeitung der verschiedenen Themen zu gewinnen (Kaul 1998: 12).

Die Präferenzen der Mitglieder des SR sind nicht konstant, sondern variieren bezüglich dargelegter Informationen und der Haltungen von anderen Mitgliedern. Probleme werden häufig erst einmal ohne genauere Kenntnisse systematischer und kausaler Zusammenhänge bearbeitet. Die Handlungen des





SR basieren nicht auf vorher festgelegten Präferenzen, sondern diese werden oft erst im politischen Prozess bestimmt – und dann erneut abgeändert.

Auf die Präferenzen der Mitglieder des SR wird von verschiedenen Seiten eingewirkt. Die VN-Organen haben ein großes Potential bei der Willensbildung und der Entscheidungsfindung im SR. Sowohl der GS wie auch die Generalversammlung können die Aufmerksamkeit des SR auf Angelegenheiten lenken, die eine mögliche Gefahr für den Weltfrieden bedeuten könnten und so die internationale Agenda beeinflussen. Nicht zu vernachlässigen sind außerdem NROs, die durch die Bereitstellung von Informationen in der Lage sind die Mitglieder des SR in ihrer Problemwahrnehmung und bei der Wahl von Handlungsalternativen zu beeinflussen (Debiel/Sticht 2005: 132). Eine wichtige Rolle spielen auch die Medien. Von Madeleine Albright einmal als „sechzehntes Mitglied“ des SR bezeichnet, versuchen sie, teils in Kooperation mit NROs, die öffentliche Meinung für ein Thema zu gewinnen und die vermittelten Inhalte über den sich auf die Regierungen aufbauenden Druck zurück in die Diskussionen im SR fließen zu lassen (Hippler 1996: 92).

**UNKLARE TECHNOLOGIEN:** Selbst wenn Präferenzen bezüglich der Bearbeitung einer bestimmten Krise formuliert werden können, bleibt es häufig unklar, welche Handlungsstrategien zu dem gewünschten Erfolg führen. Aufgrund der Unterschiedlichkeit und der Dynamik von Konflikten sind die Folgen von Handlungen nicht abzusehen und standardisierte Lösungen kaum zu generieren.

Das Ende des Kalten Krieges brachte Unklarheiten über sicherheitspolitische Handlungsstrategien im SR mit sich. Dies war auch dadurch bedingt, dass die Großmächte trotz geringer Vertrautheit mit dem Instrumentarium nach 1989 ein steigendes Interesse daran zeigten, (robuste) Friedensmissionen zu legitimieren und sich gegebenenfalls auch an diesen zu beteiligen (Diehl 1993; Fosdick 1999: 335). Die Versuche der Erweiterung des Aufgabenbereichs im Politikfeld der internationalen Sicherheit stellen sich auch deshalb als ein permanenter Prozess des Lernens auf der Basis von *trial and error* dar (Diethelm 1996: 24).

Die juristischen Grenzen des Handelns des SR sind unklar. Eine Quelle für diese Unklarheit stellt die in Artikel 25 der VN-Charta festgelegte Ermächtigungskompetenz dar. Diese ermöglicht dem SR, schöpferisch mit dem Völkerrecht umzugehen und konsensuale Ordnungsvorstellungen als Völkerrechtsnormen zu etablieren (Ruf 1994: 14).

Kompetenzen sind im Rahmen der Konfliktbearbeitung nicht immer klar. So kommt es aufgrund des nicht enumerativ festgelegten Begriffs der Friedensbedrohung im Artikel 39 der VN-Charta immer wieder zu Diskussionen darüber, wann der SR militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta autorisieren darf und wann nicht. Des Weiteren besteht Konfusion über die Kompetenzbereiche der einzelnen Akteure. So zeigte sich Boutros Boutros-Ghali aufgebracht über das Verhalten der britischen SR-Delegation während des Balkankrieges 1992, als diese einen Vorschlag für die Erweiterungen der Tätigkeiten der Blauhelme in Bosnien einbrachte, ohne sich hierüber vorher mit ihm abgesprochen zu haben. Boutros-Ghali beklagte sich darüber, dass sich die Briten an den SR gewandt hätten ohne seine Ansichten



zu einem Gebiet einzuholen, das eindeutig in seinen Kompetenzbereich fiel (Göller 1995: 196).

*FLUKTUIERENDE PARTIZIPATION:* Fluktuierende Partizipation ist im SR durch das Rotationsprinzip der nicht-ständigen Mitglieder institutionalisiert. Durch die Rotation kann es dazu kommen, dass neue SR-Mitglieder einen andauernden Konflikt anders interpretieren und andere Präferenzen aufweisen als ihre Vorgänger. Auch das Sekretariat unterliegt einem ständigen Wandel, der sich zum Beispiel bei der Wahl eines neuen GS ergibt und dieser neue Mitarbeiter benennt oder strukturelle Veränderungen vornimmt (Lipson 2007: 86).

Der Prozess der Entscheidungsfindung wird seit dem Ende des Kalten Krieges durch die Praxis informeller Treffen gekennzeichnet. Bei diesen Treffen kommt es zu unterschiedlichen und variierenden Teilnehmerkonstellationen. Es herrscht eine deutlich wahrnehmbare fluktuierende Involvierung der Akteure (Prantl 2006: 30). Außerdem hat die steigende Frequenz der Treffen des SR zu einer enormen Zunahme des Arbeitsaufwands geführt. Besonders die kleineren Missionen können sich teilweise nur oberflächlich mit bestimmten Konflikten beschäftigen, da ihre Kapazitäten und Ressourcen begrenzt sind (Freudenschuß 1993: 3).

Die Operationen zur Krisenbearbeitung durch die VN sind ebenfalls durch eine fluktuierende Partizipation gekennzeichnet. So kann der Austausch eines Sondergesandten des GS (SRGS) zu einer veränderten Betrachtung und somit auch zu einer veränderten Ausrichtung der Diskussionen im SR führen (Peck 2004: 326ff.). Nicht zuletzt variiert die Intensität der Teilnahme der Mitgliedsstaaten an den Gesprächen im SR von Fall zu Fall und kann sich während der Bearbeitung einer Krise, bedingt durch eine erneuerte nationale Position, verändern (Lipson 2007: 86). Besonders die medienwirksame Darstellungen von Konflikten oder auch die Lobbyarbeit von NROs kann hierbei dazu führen, dass Staaten sich intensiv eines Themas annehmen (Debiel 2002: 300).

Da die Entscheidungsprozesse im SR alle drei Charakteristika einer organisierten Anarchie aufweisen, können sie nicht als rationales Abwägen zwischen klar definierten Handlungsoptionen in Bezug auf ein exakt definiertes Problem verstanden werden. Vielmehr ist es angebracht, diese Prozesse als kontingente und komplexe Abläufe in einem von Mehrdeutigkeit gekennzeichneten Zustand zu konzeptualisieren.

## 3.2 Dynamiken innerhalb des Problemstroms

### 3.2.1 Der Problemstrom im Kontext internationaler Sicherheitspolitik

In der internationalen Sicherheitspolitik enthält der Problemstrom Krisen und Konflikte, die dem SR einen Handlungsbedarf signalisieren und von diesem als mögliche Gefährdung des Weltfriedens eingestuft werden. Während des Kalten Krieges galten lediglich zwischenstaatliche Konflikte als eine solche Bedrohung. Innerstaatliche Kriege kamen in der Regel nicht auf die internationale Agenda, da antizipiert wurde, dass eine Einmischung des Rats die Gefahr der Eskalation



der angespannten Beziehungen zwischen den Supermächten bis hin zu einem atomaren Konflikt barg.

Staatliche Souveränität stellte ein absolutes Prinzip in den internationalen Beziehungen dar (Ruf 1994: 11f.) und die Aufrechterhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards galt als nationalstaatliche *domaine réservé*. Im Verhältnis dieser beiden Prinzipien hat sich seit dem Ende der 1980er Jahre eine Dynamik eingestellt, die zu einer zunehmenden Erosion des Verständnisses einer absoluten Souveränität und dem Prinzip der Nichteinmischung führte (Debiel 2002: 97). Neben der zunehmenden Beschäftigung mit innerstaatlichen Konflikten durch den SR fand eine Internationalisierung von Menschenrechten statt, die zur Folge hatte, dass massive Menschenrechtsverletzungen ebenfalls auf der Agenda des SR aufgenommen wurden (Delbrück 1992: 550). Durch diese Entwicklungen war der Problemstrom zum Beginn der 1990er Jahre überladen.

Konflikte werden nicht alleine aufgrund ihrer Dynamiken als Problem wahrgenommen, sondern bedürfen einer Lobby, die sich für ihre Wahrnehmung und Behandlung einsetzt (Matthies 1994: 10). Verschiedene Akteure versuchen durch die von Kingdon dargestellten Komponenten, Einfluss auf die Wahrnehmung der Entscheidungsträger im SR zu gewinnen. So stellen zum Beispiel NROs, die Medien und die Hilfsagenturen der VN Indikatoren in Form von Statistiken über Tote und Verhungerte bereit, bereits laufende Programme generieren Rückmeldungen über aktuelle Entwicklungen und dramatische Kriegsereignisse befördern den Status einer Krise auf der internationalen Agenda.

Um eine Krise als behandlungswürdiges Problem darzustellen, wird sie mit anderen Konflikten verglichen, auf eine bestimmte Art kategorisiert oder mit Zuständen in Verbindung gebracht, die einen hohen Symbolgehalt bergen.<sup>6</sup> So werden bei der Darstellung eines Konflikts „Katastrophen biblischen Ausmaßes“, „ein schwarzer Holocaust“ oder „die Hölle auf Erden“ festgestellt. Besonders Medienberichte spielen eine Rolle bei der Problemdefinition eines Zustandes, in dem sie auf die Wahrnehmungen der Entscheidungsträger im SR einwirken (Herrmann 1997: 255ff.). Kollidieren die von den Massenmedien transportierten Bilder mit den herrschenden Wertsystemen einer Gesellschaft, so trägt dies dazu bei, dass eine bestimmte Situation als ein Problem angesehen und Handlungen gefordert werden.

### 3.2.2 Der Wandel der Wahrnehmung des Somaliakonflikts

*NICHTBEACHTUNG DER SOMALISCHEN KRISE DURCH DEN SR:* Der Niedergang Somalias begann 1978 durch die Niederlage des Landes im Ogaden-Konflikt mit Äthiopien (Lewis/Mayall 1994: 100). Staatsoberhaupt Siad Barre baute seine Herrschaft nach dieser Niederlage immer mehr auf einem

<sup>6</sup> Um eine Krise auf die Agenda des SR zu befördern, wird zum Beispiel von bestimmten Akteuren versucht, das Vorgehen einer Konfliktpartei als *genozidartig* zu kategorisieren (Garrett 1999: 68ff.; Haas 1993: 72).



Überwachungs- und Unterdrückungssystem auf, dass sich gegen das eigene Volk richtete. 1988 entbrannte in Somalia ein offener Bürgerkrieg. Die eskalierende Situation wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch trotz ansteigender Opferzahlen und der sich andeutenden Hungerskatastrophe von der internationalen Gemeinschaft ignoriert (Hasenclever 2000: 225; Sahnoun 1994: 6).

Diese Nichtbeachtung des Konflikts lag in dessen Kategorisierung begründet: Die somalische Gesellschaft wurde als ein komplexes Netz von Klanbeziehungen und Fehden wahrgenommen, in dem seit jeher ein „mörderischer“ *Status quo* herrschte und Außenstehende keinen Einfluss geltend machen könnten (Slim/Visman 1995: 148). Da außerdem durch den Konflikt keine bedeutenden Kosten für internationale Akteure entstanden, setzte sich die Auffassung nicht durch, dass die Zustände verändert werden müssten.<sup>7</sup>

Hinsichtlich der Kontingenz von Prozessen ist festzustellen, dass ein „Anders-Möglich-Sein“ deutlich erkennbar ist. Im Nachhinein weisen verschiedene Beobachter darauf hin, dass eine friedliche Lösung des Konflikts zum Beispiel durch eine diplomatische Initiative zum Beginn der 1990er Jahre möglich gewesen wäre (Lyons/Samatar 1995: 27; Sahnoun 1994). Die eskalierende Situation in Somalia 1992 war somit auch das Produkt des Nichthandelns der Staatengemeinschaft.

*BOUTROS-GHALI SETZT SOMALIA AUF DIE AGENDA DES SR:* Mit der Wahl des neuen GS Boutros-Ghali Ende 1991 gelangte der Konflikt auf die Agenda des SR. Gewählt als Kandidat Afrikas nahm sich Boutros-Ghali den Zuständen in Somalia an (Paepcke 2004: 233). Seine sofortige Konzentration auf den Konflikt lag dabei auch in dem Umstand begründet, dass er sich bereits in seinem Amt als ägyptischer Staatsminister (1977-1991) intensiv mit der Krise am Horn von Afrika beschäftigt hatte (Debiel 2002: 291; Herrmann 1997: 215). Bereits 1991 soll er die Entsendung von ägyptischen Truppen nach Somalia erwogen haben. Des Weiteren wurde Boutros-Ghali stets ein gutes Verhältnis zu Barre nachgesagt. Dies zeigte sich in den 1991 stattfindenden ägyptisch-italienischen Friedensbemühungen, die versuchten, dem bereits diskreditierten und militärisch geschlagenen Barre ein politisches Überleben in Somalia zu sichern (Drysdale 1994: 80ff.; Sahnoun 1994: 7). Der GS selber schreibt 1996 bezüglich seiner Rolle für die Aufnahme des Konflikts auf der SR-Agenda: „[The] involvement of the UN in search for peace in Somalia began, [...], as I took office in January 1992“ (Boutros-Ghali 1996: 17).

Nach einem ersten mündlichen Bericht Boutros-Ghalis an den SR im Januar 1992, in dem er auf die andauernden Kämpfe um Mogadischu hinwies, wurde die Resolution 733 erlassen. Diese kennzeichnete zwar die Situation in Somalia erstmal als mögliche Bedrohung des Weltfriedens, blieb aber in ihrer Problemdefinition sehr ungenau. Dies zeigt sich auch in der Entscheidung des

<sup>7</sup> Somalia hatte seit dem Ende des Kalten Krieges seine geostrategische Wichtigkeit verloren und spielte auch als internationaler Handelspartner kaum eine Rolle (Hasenclever 2000: 240).



SR für ein Waffenembargo, was lediglich als Routineentscheidung betrachtet werden kann und nicht in einem wirklichen Zusammenhang mit den Problematiken vor Ort stand (Ramsbotham/Woodhouse 1996: 197). Diese Routineentscheidung sowie die zurückhaltende Formulierung der Resolution machten deutlich, dass der SR zunächst kein größeres Engagement in Somalia anstrebte. Diese Haltung des SR war auf die Überladung des Problemstroms zurückzuführen, in dem die Krisen im Irak und auf dem Balkan einen Großteil der Ressourcen der VN in Anspruch nahmen (Clark 1993: 221). Besonders die Bush-Administration blockierte in diesem Zusammenhang eine intensivere Behandlung Somalias, da sie die damit einhergehenden Kosten als zu hoch antizipierten (Hasenclever 2000: 226).

*DER APPELL DES GS:* Im März 1992 kam es zu einer Verschärfung der Sicherheitslage in der somalischen Hauptstadt Mogadischu. Am Hafen wurde ein mit Hilfsgütern beladener Frachter durch Raketenbeschuss daran gehindert, seine Fracht zu löschen, und in der Stadt zogen marodierende Banden umher, die Hilfsgüter plünderten und die Zivilbevölkerung drangsalierten (Hirsch/Oakley 1995: 20). Erneut ergriff GS Boutros-Ghali die Initiative und versuchte die Wahrnehmung des SR auf den Aspekt der erodierenden Sicherheitslage und das Fehlen staatlichen Strukturen in Somalia zu lenken (UN-DPI 1996: 130), um dadurch die Option einer Entsendung von VN-Truppen unter einem klassischen Mandat zu forcieren. Der GS war in seinem Vorgehen sogar insoweit erfolgreich, dass in der Resolution 751 vom 24. April 1992 grundsätzlich der Einsatz einer Blauhelmtruppe unter dem Namen *United Nations Operation in Somalia I* (UNOSOM I) in Somalia in Erwägung gezogen wurde. Eine Entsendung der Soldaten blieb allerdings aus, da die Mitglieder des SR der Meinung waren, dass die Somalis den Konflikt selber lösen müssten. Erst wenn dies geschehen würde, könnte die humanitäre Hilfe und deren Absicherung gewährleistet werden (Ramsbotham/Woodhouse 1996: 203).

Nachdem sich der SR somit weiterhin unwillig zeigte in Somalia aktiv zu werden, warf der GS dem Rat vor, dieser sei lediglich am „Krieg der Reichen“ in Ex-Jugoslawien interessiert (Hirsch/Oakley 1995: 37). In dem Appell des Generalsekretärs schwang dabei der Vorwurf des Rassismus gegen den SR mit, der angesichts der andauernden Krise in Jugoslawien am 17. Juli 1992 eine Ausweitung des Mandates der *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) beschlossen hatte. Boutros-Ghali versuchte die Problemdefinition der somalischen Krise zu konkretisieren und stellte dar, dass diese trotz höherer Opferzahlen deutlich weniger Aufmerksamkeit erhielt als der Krieg auf dem Balkan. Die Aussagen des GS fanden in den Medien ein starkes Echo und lenkten das Augenmerk der Staatengemeinschaft nun zunehmend auf die humanitäre Lage in Somalia (Minear/Scott/Weiss 1996: 54). Im Juli 1992 autorisierte der SR in seiner Resolution 767 eine Nothilfe-Aktion, in deren Rahmen durch eine Luftbrücke Nahrungsmittel und Medikamente nach Somalia geliefert werden sollten.

Die Umsetzung der Luftbrücke zeigte allerdings, dass der SR die Krise weiterhin lediglich als Versorgungsproblem wahrnahm (Fenton 2004: 66). Als es jedoch unter Beobachtung der Medien am Boden zu heftigen Kämpfen um die abgeworfenen Güter kam, wurde die prekäre Sicherheitslage überdeutlich, was nun auch zu einer langsamen Änderung der Problemeinschätzung führte





(Ramsbotham/Woodhouse 1996: 209). Angezogen von den Bildern reisten Vertreter westlicher Staaten nach Somalia, um die Lage zu begutachten. Von diesen als „Hölle auf Erden“ und als „schwarzer Holocaust“ (Herrmann 1997: 119f.) bezeichnet gewann die Problematik an Kontur und setzte sich an der Oberfläche des Problemstroms fest.

*DAS PARADOX DER WAHRNEHMUNG DES SOMALISCHEN KONFLIKTS:* Paradox an der gezeigten Entwicklung der Wahrnehmung der Krise in Somalia war, dass sich die humanitäre Lage seit dem Beginn der Luftbrücke im August stetig verbessert hatte (de Waal 1994: 152; Stevenson 1995: 152). Die Informationen über das Geschehen in Somalia wurden stark selektiv verarbeitet. So gelangte nicht die sich verbessernde Nahrungsmittellage in den Focus der Wahrnehmung, sondern vielmehr wurden auf mit Maschinengewehren präparierten Jeeps sitzende, bewaffnete Jugendliche zum Symbol der Situation in Somalia stilisiert. Weiterhin wurden die hohen Verlusten von Hilfsgütern beklagt; dass diese Raten in Somalia jedoch nicht wesentlich höher als in anderen Krisengebieten waren, wurde dagegen ignoriert (Slim/Visman 1995: 158).

Die Selektivität der Berichterstattung ist darauf zurückzuführen, dass sich eine Symbiose aus NROs und Massenmedien gebildet hatte, die dazu führte, dass Informationen nicht mehr nach einem journalistischen Kodex ausgewählt wurden (Debiel 2002: 301), sondern ein bereits vorgefertigtes Bild des Konflikts liefern sollten. De Waal merkt an: „Some Journalists even even admitted that they deliberately selected their pictures so as to exaggerate the human degradation in the feeding shelters“ (de Waal 1995). Diese Darstellung des somalischen Konflikts forderte nun geradezu einen starken „Sheriff“.

### 3.3 Dynamiken des Optionsstroms

#### 3.3.1 Der Optionsstrom im Kontext der internationalen Sicherheitspolitik

Ebenso wie im nationalstaatlichen Kontext spielen im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik Netzwerke aus öffentlichen, privaten, transnationalen und internationalen Akteuren eine wichtige Rolle für die Entwicklung von Handlungsoptionen (Paepcke 2004: 170; Whitfield 2007: 88ff.). Netzwerke bilden sich ebenfalls als *Ad-hoc*-Koalitionen für die Bearbeitung konkreter Konflikte (Eberwein 1997: 12). In Krisenzeiten arbeiten häufig eine Vielzahl von NROs mit Vertretern der VN und der Nationalstaaten zusammen und entwickeln Ideen und Handlungskonzepte für die Bearbeitung des jeweiligen Konflikts. Besonders NROs ist hierbei ein zunehmender Einfluss auf die Außenpolitik von Staaten und die internationale Agenda zuzusprechen (Risse 2002: 265). Sie übernehmen die Anwaltschaft für bestimmte Fragestellungen im politischen Raum und legen ihre Ideen einer breiten Öffentlichkeit vor (Debiel 2002: 50). Dieser Prozess erinnert stark an das von Kingdon beschriebene *Softening up* und führt dazu, dass Ideen an die Oberfläche des Optionsstroms gelangen (Kingdon 1995: 127). Ebenfalls kann beobachtet werden, dass Ideen, die mit Werten und Normen der beteiligten Akteure

kollidieren, nur eine geringe Chance haben, an die Oberfläche des Optionsstroms vorzudringen (Paris 2003: 443).

### 3.3.2 Der Aufstieg der Humanitären Intervention im Optionsstrom

*DYNAMIKEN IM BEREICH DES VN-INSTRUMENTARIUMS*: Kapitel VII der VN-Charta fand während des Kalten Krieges kaum Anwendung, stattdessen wurde das Instrument der konsensualen Sicherheit für die Bearbeitung von Streitigkeiten weiterentwickelt. Resultat war das auf dem Konsens der Streitparteien basierende Peacekeeping, das systematisch eher dem Kapitel VI der Charta zuzuordnen ist. Nicht in der VN-Charta als Instrument der Konfliktlösung aufgeführt, setzte sich das Peacekeeping aus verschiedenen Bausteinen zusammen, die bereits in vorherigen Beobachtermissionen der VN und auch des Völkerbundes verwendet worden waren (Daase 1999: 240).

Durch den anfänglichen Erfolg der *United Nations Emergency Force* (UNEF/1956-1967), die einen Puffer zwischen Israel und Ägypten bildete, wurden optimistische Erwartungen mit dem Peacekeeping verbunden. Das Instrument befand sich lange an der Oberfläche des Optionsstroms. Es wurde als effizientes und relativ kostengünstiges Instrument zur Bearbeitung internationaler Konflikte betrachtet.

Nach dem Scheitern der *United Nations Operation in the Congo* (ONUC/1960-1964) änderte sich diese Situation jedoch grundlegend. Die Handlungsoption des Peacekeepings wurde nun äußerst kritisch betrachtet und das subsaharische Afrika verschwand bis 1988 weitestgehend von der Agenda des SR (Debiel 2002: 142). Zwischen 1978-1988 wurden aufgrund der Differenzen zwischen den Supermächten weltweit keine neuen Friedensmissionen mehr mandatiert.

Erst mit dem Ende des Kalten Krieges öffnete sich ein Makrofenster, durch das das Peacekeeping wieder im Optionsstrom aufsteigen konnte und sogar sukzessiv erweitert wurde. Der Erfolg der *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG/1989-1990) in Namibia, in deren Verlauf die VN erstmalig in innerstaatliche Souveränitätsbereiche – Absicherung demokratischer Wahlen, Überwachung der Menschenrechte, etc. – eingriff, trug zu einer Abschwächung des absoluten Prinzips der staatlichen Souveränität bei. Die UNTAG wurde zu einem Prototyp der Peacekeeping-Missionen der zweiten Generation, die in der Folge in Kambodscha, in Zentralamerika und in Mosambik umgesetzt wurden (Ratner 1995; Daase 1999). Einhergehend mit dem Wandel im Aufgabenbereich war ein Wandel in der personellen Zusammenstellung der Missionen. Wurden klassische Operationen noch hauptsächlich durch militärisches Personal durchgeführt, nahm an den Friedensmissionen der zweiten Generation zunehmend ziviles Personal teil, das dazu beitragen sollte, Strukturen für einen längerfristigen Frieden aufzubauen. Zivile Experten, Polizeieinheiten und NROs wurden so zu unabdingbaren Bestandteilen der neuen Friedensoperationen (Abiew/Keating 1999: 92) und verstärkten den Fokus der VN auf Bereiche wie den Schutz von Menschenrechten. Diese Erweiterung des Instrumentariums der VN war dafür mitverantwortlich, dass die Option einer humanitären Intervention im Optionsstrom aufstieg (Talentino 2005: 32ff.).





*DYNAMIKEN IM BEREICH DER HUMANITÄREN HILFE.* Während des Ost-West Konflikts hielten sich die Nationalstaaten aufgrund des Souveränitätsgebots im Bereich der humanitären Hilfe deutlich zurück (Henn/Kliengbiel 1993: 108; Kaldor 2001: 109). NROs wurden zu den Hauptakteuren in diesem Betätigungsfeld, mussten sich aber lange Zeit ebenfalls den Vorgaben der Zielländer der Hilfsaktionen beugen, um nicht in den Verdacht des Eingriffes in innerstaatliche Angelegenheiten zu geraten (de Waal/Omaar 1996: 212).

Nach der Gründung der „Ärzte ohne Grenzen“ 1968 durch Bernard Kouchner kam es zu der Forderung eines „Rechts auf Einmischung“, wodurch das Prinzip absoluter staatlicher Souveränität erstmals prominent in Frage gestellt wurde (DeChaine 2005: 70). blieb diese Forderung zunächst ohne Folgen, zeigte sich ihre Beständigkeit jedoch angesichts der Hungerkatastrophe in Äthiopien 1987. Erneut war es Kouchner, der unter großer medialer Beachtung eine Einschränkung staatlicher Souveränität verlangte. Auch auf der Ebene der VN wurde nun zunehmend gefordert, dass Staaten in Fällen humanitärer Krisen NROs Zugang für die Versorgung von Zivilisten gewähren sollten. Der Erfolg der langjährigen Lobbyarbeit von Kouchner und seinen Mitstreitern zeigte sich 1988 in der Resolution A/Res/43/131 „Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations“ und 1991 noch deutlicher in der Resolution A/Res/46/182 „Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations“ (Debiel 2002: 101).<sup>8</sup>

Mitbegründend für den stattfindenden Wandel war auch die sich verändernde Zusammensetzung des Netzwerks der humanitären Hilfe im Verlauf der 1980er Jahre. So beteiligten sich immer stärker auch staatliche Akteure im Feld der humanitären Hilfe, indem sie verschiedene NROs unterstützten. Die zunehmende Vernetzung von staatlichen Akteuren und NROs lässt sich an den öffentlichen Fördermitteln für die Organisationen erkennen. Stellten öffentliche Zuschüsse 1970 lediglich 1,5 Prozent der Einnahmen der Organisationen dar, kamen 1988 bereits 35 Prozent der Gelder aus öffentlichen Quellen (Donini 1996: 195). Durch das Ende des Kalten Krieges wurde diese Tendenz noch weiter verstärkt (de Waal 1997: 79).

Ebenfalls veränderte der seit dem Ende des Kalten Krieges stattfindende Wandel des „Gesichtes des Krieges“ das Arbeitsfeld der humanitären Hilfe (Macrae/Leader 2002: 120). Durch die sich auflösende Trennung von Schlachtfeld und Rückzugsgebieten und den Verlust der „disziplinierenden Wirkung des Ost-West-Konfliktes“ (Debiel/Nuscheler 1996: 18) gerieten NROs

---

<sup>8</sup> Die Resolution A/RES/43/131 versuchte für zwischen- wie innerstaatliche Kriege das Recht von Zivilisten zu bestimmen, Zugang zu humanitärer Hilfe zu erlangen. Die Resolution A/RES/46/182 bezog sich auf die Debatte, ob humanitäre Hilfe nur auf Anfrage, oder bereits im Konsens mit der jeweiligen Regierung eines betroffenen Staates geleistet werden dürfe. In der Resolution wurde formuliert, dass im Zweifelsfall der bloße Konsens mit einem betroffenen Staat ausreichen würde. Außerdem sollten die Staaten, die Arbeit der humanitären Organisationen erleichtern (Debiel 2002: 101f.).



stärker in den Fokus der Konfliktparteien. Besorgt um die Effektivität ihrer Hilfe und die eigene Sicherheit riefen die Organisationen nun die Nationalstaaten dazu auf, für ein sicheres Umfeld zu sorgen – notfalls auch mit militärischer Gewalt (de Waal/Omaar 1996: 220).

Der Aufstieg der Option eines militärischen Eingreifens angesichts humanitärer Notlagen und der Verletzung von Menschenrechten zeigte sich 1991 deutlich in der Irak-Resolution 688. Zwar stellte die Formulierung der Resolution keinen Einschnitt in die bis dahin geltende Praxis des SR dar, die aus ihr abgeleitete Einrichtung von Schutzzonen und deren militärischer Absicherung war allerdings umso innovativer (Loges/Menzel/Ulbricht 2003: 20).<sup>9</sup>

### 3.3.3 Die Entwicklung der Idee eines militärischen Eingreifens in Somalia

Die Behandlung der Krise in Somalia gründete zum Beginn des Jahres 1992 lediglich auf Routineentscheidungen, die in keinem wirklichen Zusammenhang mit der Krise zu stehen schienen. Erst durch Boutros-Ghali gewann die Bearbeitung der Krise an Dynamik. Im März forderte der damalige GS die Entsendung eines Militärkontingents von 500 Blauhelmen zur Sicherung der Hilfslieferungen (UN-DPI 1996: 138). Durch diese Forderung griff Boutros-Ghali ein Element der im Februar ergangenen Resolution 743 auf, die ein ähnliches Vorgehen für den Krieg in Ex-Jugoslawien autorisiert hatte (Paepcke 2004: 239).

Bei seinem Vorgehen war der GS insoweit erfolgreich, als dass eine Entsendung der Truppen autorisiert wurde, diese jedoch zunächst nicht implementiert wurde. Dies war dadurch begründet, dass neben hohen Kosten befürchtet wurde, dass 500 Soldaten kaum eine Veränderung der Situation in Somalia hätten bewirken können (Clark 1993: 222).

*DIE ROLLE DES SRGS FÜR DIE DYNAMIK DES OPTIONSSTROMS:* Bei der Entwicklung von Optionen zur Behandlung eines Konflikts spielt der SRGS eine wichtige Rolle. Bezüglich des Konflikts in Somalia ist besonders die Rolle Mohammed Sahnouns hervorzuheben, der im April 1992 von Boutros-Ghali zum SRGS ernannt wurde. Sahnoun galt als ein entschiedener Gegner eines militärischen Vorgehens in Somalia und setzte während seiner Amtszeit stets auf einen Dialog mit den Konfliktparteien und den unbewaffneten Repräsentanten der somalischen Zivilgesellschaft (Ramsbotham/Woodhouse 1996: 203). Durch seine vermittelnde Strategie konnte er positiv auf den Konfliktverlauf einwirken und die unterschiedlichen Fraktionen dazu bewegen, eine VN-Präsenz zu dulden (Herrmann 1997: 210). Sein Vorgehen machte deutlich, dass

---

<sup>9</sup> Die Resolution 688 bezog sich ausdrücklich auf das Einmischungsverbot des Art. 2 Abs. 7 der VN-Charta und beschloss keine Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII. Des Weiteren gründete die Feststellung der Bedrohung der internationalen Sicherheit auf die grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme und die dadurch entstehenden Gefahren für die Nachbarstaaten des Irak (Heintze/Worku 1992: 17). Die Resolution 688 blieb somit einem negativen Friedensbegriff verhaftet.





Verhandlungen durchaus möglich waren und zeigte auf, das düstere Bild eines „Krieges aller gegen alle“ in Somalia, zu dem die internationale Gemeinschaft keinen Zugang gewinnen konnte, überzeichnet war.

Aufgrund seiner Kritik am VN-Hauptquartier und dem langsamen Fortschritt seiner Verhandlungen wurde seine Position jedoch zunehmend durch wichtige Teile des VN-Sekretariats in Frage gestellt (Hirsch/Oakley 1995: 29f.). Als sich Sahnoun außerdem konträr zur Meinung großer Teile des Sekretariats und Boutros-Ghalis gegen eine größere Militäraktion aussprach (Makinda 1993: 69), eskalierte der Konflikt und Sahnoun trat im August 1992 zurück. Dadurch sank die Handlungsoption einer friedlichen, auf Verhandlungen basierenden Lösung des Konflikts auf den Boden des Optionsstroms (Jean 1993: 156).

Als sein Nachfolger wurde am 2. November 1992 der Iraker Ismat Kittani in das Amt des SRGS für Somalia berufen. Dieser galt als ein entschiedener Verfechter einer militärischen Intervention und ging deutlich konfrontativer mit seinen somalischen Verhandlungspartnern um (Bartl 1999: 44; Drysdale 1994: 5). Die Platzierung Kittanis stellte eine strategische Wahl dar, die dem Plädoyer Boutros-Ghalis für ein robusteres Vorgehen in Somalia entsprach und gab der Option eines militärischen Eingreifens deutlichen Auftrieb.

*DIE ROLLE DER NROs FÜR DIE DYNAMIK DES OPTIONSSTROMS:* Ein weiterer Einflussfaktor für den Aufstieg der Option eines militärischen Eingreifens waren die verschiedenen NROs, die 1992 eine regelrechte Hilfsindustrie in Somalia aufgebaut hatten (Debiel 2002: 297; de Waal 1994: 153). Ihre Hilfsgüter wurden durch die somalische Kriegsökonomie vereinnahmt, was die Ansätze einer originär somalischen Konfliktregelung weiter behinderte (Debiel 2002: 297). Um den eigenen Schutz zu garantieren, heuerten die NROs in großem Maße Milizionäre an, die allerdings nicht selten die ihnen anvertrauten Konvois plünderten (Ramsbotham/Woodhouse 1996: 204). Vor dem Hintergrund der Wahrnehmung einer sich verschlechternden Sicherheitslage drängten verschiedene NROs ab dem Herbst 1992 verstärkt auf ein militärisches Engagement der Staatengemeinschaft (Hirsch/Oakley 1995: 36). Besonders US-amerikanische NROs starteten eine groß angelegte Kampagne, die sich an die Medien und an hochrangige Entscheidungsträger wandte, um so die Idee einer militärischen Intervention „salonfähig“ zu machen. Im Rahmen dieser Lobbyarbeit trafen die Vertreter der NROs mit hochrangigen Staatsvertretern zusammen, denen sie ihre Einschätzungen der Lage vortrugen (de Waal 1994: 153). Die Idee einer militärischen Intervention setzte sich im Policy-Netzwerk seit dem Herbst 1992 immer weiter durch.

### 3.4 Dynamiken des Politicsstroms

#### 3.4.1 Der Politicsstrom im Kontext der internationalen Sicherheitspolitik

Die Dynamiken im Politicsstrom, die nach der Logik des MS-Ansatzes einen Einfluss auf die Zusammensetzung der politischen Agenda haben, wurden von Kingdon für einen nationalstaatlichen Kontext entwickelt. Allerdings lassen sich im Feld der internationalen Sicherheitspolitik überzeugende Analogien zu den von Kingdon aufgezeigten Prozessen identifizieren.



So stellt erstens die (nationale) Stimmungslage eine wichtige Komponente für die Gestaltung der Agenda und das Zustandekommen von Entscheidungen im SR dar. Allerdings ist weniger die antizipierte Stimmung der Weltöffentlichkeit ausschlaggebend, sondern vielmehr die „Stimmungslage“ der Entscheidungsträger selbst. So wurde das Ende des Kalten Krieges auch in Diplomatengruppen enthusiastisch als der Aufbruch in eine Ära neuer Möglichkeiten angesehen (Fosdick 1999: 336). Diese Stimmung bildete den „fruchtbaren Boden“, auf dem sich Ideen und Handlungskonzepte entwickeln konnten (Kingdon 1995: 147). Zweitens ist die Haltung organisierter politischer Kräfte, wie zum Beispiel international agierender NROs, ein wichtiger Faktor für die Themenbesetzung der internationalen Agenda (Risse 2002: 265). Drittens spielen Prozesse innerhalb der VN eine bedeutende Rolle für die Zusammensetzung der internationalen Agenda. So entsteht eine Dynamik, wenn sich ein Mitgliedsstaat – besonders wenn es sich um eine der fünf Vetomächte handelt – eines bestimmten Themas annimmt und dieses auf der Agenda des SR zu etablieren versucht (Tomlin 2001: 5). Prozesse im Sekretariat der VN haben ebenfalls einen Einfluss auf die Entwicklungen im Politicsstrom. So setzt die Wahl eines neuen GS Prozesse in Gang, die einen Einfluss auf die Agenda haben. Die neu ins Amt tretenden GS müssen sich zu Beginn ihrer Amtszeit Freiräume erarbeiten, um so das eigene politische Profil zu schärfen (Fröhlich 1997: 302).

Als eine vierte Dynamik des Politicsstrom im Kontext der internationalen Sicherheitspolitik führt Lipson ideologisch-normative Veränderungen an. Gemeint ist hiermit zum Beispiel das sich wandelnde Verständnis der Staatssouveränität oder auch die Akzeptanz der liberalen Demokratie als Standardform eines legitimen Regierungssystems. Ideologisch-normative Veränderungen tragen dazu bei, dass bestimmte Themenbereiche und Handlungsalternativen auf der Agenda an Prominenz gewinnen (Lipson 2007: 90).

Eine weitere Eigenschaft des Politicsstrom ist, dass ein Konsens häufig nicht aufgrund von Überzeugungen zustande kommt, sondern das Ergebnis von Verhandlungen ist (Kingdon 1995: 159ff.). Dies trifft sicherlich auch für die Diskussionen im SR zu, in deren Verlauf Zugeständnisse und Paketlösungen eingesetzt werden, um die notwendige Einigkeit zu erzielen. Der einer Resolution zugrunde liegende Konsens wird hierbei nicht selten über wirtschaftliche oder politische Zugeständnisse erreicht (Chesterman 2002: 302).

### 3.4.2 Dynamiken außerhalb und innerhalb der VN

*DER WANDEL NACH DEM ENDE DES KALTEN KRIEGES:* Zum Ende der 1980er Jahre löste sich die Blockade des Systems der kollektiven Sicherheit auf und die VN engagierten sich zunehmend auch in innerstaatlichen Konflikten. Die qualitative und quantitative Ausweitung des Instrumentariums Peacekeeping war hierbei weniger durch eine Veränderungen des Problemfeldes bedingt, als vielmehr durch einen Wandel der Positionen der UdSSR,



der USA und China.<sup>10</sup> Die Interessenkonvergenz zwischen den drei wesentlich für die neue Handlungsfähigkeit des SR verantwortlichen Mächten war allerdings nicht allein durch deren Besorgnis bezüglich der Wahrung der internationalen Sicherheit bedingt.

So war für den Wandel der sowjetischen Außenpolitik und die einhergehende neuen Kooperationsbereitschaft nicht allein die Entdeckung einer neuen Fürsorgepflicht für die Wahrung des Weltfriedens ausschlaggebend, sondern vielmehr sollte ein wohlwollendes internationales Klima für die angestrebten Reformen in der UdSSR erzeugt werden. Die veränderte Außenpolitik stellte einen Flankenschutz für die angestrebten Reformen im eigenen Land dar (Ferdowsi 1995: 12ff.).

Eine wichtige Rolle spielte auch der Machtwechsel in den USA. Unter Ronald Reagan hatte sich die US-Politik hauptsächlich durch eine Diskreditierung der VN ausgezeichnet. Der neue Präsident George Bush, der selber lange Zeit als amerikanischer VN-Botschafter tätig gewesen war, plädierte hingegen für eine aktive Rolle der USA in der Organisation (Loges/Menzel/Ulbricht 2003: 21). Für den Wandel der US-Position spielten allerdings auch strategische Ziele eine wichtige Rolle. Vor dem Hintergrund der relativen Abwertung militärischer Mittel, welche als Hauptquelle US-amerikanischer Macht betrachtet wurden, entwickelte sich in den USA nach dem Ende des Kalten Krieges die Befürchtung, dass es zu einem Machtverlust der USA kommen könne (Stübig 2005: 15). Die stärkere Rolle in den VN und die Thematisierung von innerstaatlichen Konflikten als zukünftige Problemfelder konnten dazu dienen, die militärischen Kapazitäten weiter aufrechtzuerhalten.

Der für die Handlungsfähigkeit des SR wichtige Wandel der chinesischen Position war besonders durch die internationale Ächtung des Pekinger Regimes nach dem Massaker auf dem Platz des himmlischen Friedens begründet. Die Regierung sah die angestrebten wirtschaftlichen Reformen durch den erlittenen Ansehensverlust in Gefahr (Opitz 1991: 41). Eine kooperative Position im SR sollte dazu beitragen, China als eine verantwortungsvolle Macht erscheinen zu lassen und so eine Aufhebung der wirtschaftlichen Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft zu erreichen (Heilmann 2001: 65).

Die dargestellten Entwicklungen öffneten zum Ende der 1980er Jahre ein politisches Makrofenster. Dieses wurde von unterschiedlichen Akteuren dazu genutzt, den Problembereich der innerstaatlichen Kriege mit der Handlungsoption eines erweiterten Peacekeepings zu verkoppeln (Lipson 2007).<sup>11</sup> Die seit

<sup>10</sup> Siegelberg, Jung und Schlichte zeigen auf, dass seit 1945 90 Prozent aller Kriege in der so genannten Zweiten und Dritten Welt ausgetragen wurden, wobei es sich bei zwei Dritteln dieser Kriege wiederum um rein innerstaatliche Kriege handelte (Siegelberg/Jung/Schlichte 2003: 61f.).

<sup>11</sup> Bezüglich der *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC/1992-1993) sind der damalige australische Außenminister Gareth Evans und der US-amerikanische Kongressabgeordnete Stephen Solarz zu nennen. Für den Entscheidungsgesamt der UNTAG-Mission spielten die damaligen US-Botschafter bei den VN, Andrew Young und Donald McHenry, eine entscheidende Rolle (Lipson 2007: 90).



Ende des Zweiten Weltkrieges vorherrschende Konfliktform der innerstaatlichen Kriege (Gantzel 2002: 2) rückte nun in den Fokus der Staatengemeinschaft. Die neuartige Welle des Interventionismus zum Beginn der 1990er Jahre barg somit einen hohen Grad von Kontingenz und war eher durch die relativ zufällig entstandene Eintracht zwischen den drei ständigen SR-Mitgliedern als durch eine Veränderung des Problembereichs bedingt (Opitz 1995: 278f.).

*ENTHUSIASMUS IM SR UND DIE AGENDA FÜR DEN FRIEDEN.* Ein wichtiger Faktor für die schnelle qualitative und quantitative Ausweitung des Peacekeepings war der durch die ersten erfolgreichen Missionen entstandene Enthusiasmus im SR (Durch 1997: 12; Lang 2002: 157). Es entstand eine Eigendynamik, die dazu führte, dass das wieder entdeckte Instrument des Peacekeeping auf jegliche auftauchende Krise anzuwenden versucht wurde (Durch 1993a: 2). Unter dem Eindruck der neuen Eingriffsmöglichkeiten fand im Januar 1992 die historische 3046. Sitzung des SR auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs statt. Ergebnis der Sitzung war unter anderem die Beauftragung Boutros-Ghalis, ein Konzept für die Friedensschaffung und Friedenssicherung auszuarbeiten. Darin sollte er berücksichtigen, dass die Abwesenheit von Krieg und militärischer Gewalt nicht unbedingt einen Zustand des Friedens implizieren würde (Weber 1997: 36).

Boutros-Ghali sah in dem Auftrag des SR die Möglichkeit, eine tragende politische Rolle zu übernehmen und sein eigenes Profil zu schärfen (Paepcke 2004: 167). Die „Agenda für den Frieden“ stellte den Versuch des GS dar, Lösungsstrategien für die Anforderungen an die VN nach dem Ende des Kalten Krieges zu entwickeln. Durch die Einbeziehung eines positiven Friedensbegriffes und der Gleichrangigkeit der Prinzipien der Souveränität und dem Schutz von Menschenrechten erarbeitete Boutros-Ghali Lösungsansätze, die militärische Zwangsmaßnahmen als Möglichkeit zur Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen einbezogen (Weber 1997: 39).

### 3.4.3 Der Sicherheitsrat und die Behandlung des Konflikts in Somalia

Neben der intensiven Beschäftigung des SR mit den Krisen im Irak und Jugoslawien herrschten unter den Mitgliedern des SR lange gravierende Zweifel, ob die somalische Krise überhaupt vom Rat behandelt werden dürfe. Besonders die chinesische Regierung war aufgrund der unklaren politischen Verhältnisse und der fehlenden Zustimmung einer somalischen Regierung gegen eine Aufnahme des Konflikts auf die Agenda des SR. Diese Zweifel konnten erst ausgeräumt werden, als ein von verschiedenen Mitgliedern des SR arrangiertes Hilfsgesuch Arteh Ghaleps, dem damaligen somalischen Premierminister, und seiner (Phantom-) Regierung, die faktisch nie die Regierungsbefugnis in Somalia innehatte, bei den VN einging (Fenton 2004: 66). Der damalige Untergeneralsekretär James Jonah bezeichnete die Anfrage Ghaleps auf Grund der kaum vorhandenen Legitimität der selbsternannten somalischen Regierung als „legal fiction [...], a letter from the Somali charge d'affaires in New York who, in reality, represented no one“ (Jonah 1993: 72). Der entschiedenste Gegner einer intensiven Beschäftigung mit der Situation in





Somalia waren allerdings die USA (Matthies 1993: 47), auf deren Position im Folgenden eingegangen wird.

*DIE VERÄNDERUNG DES US-AMERIKANISCHEN POSITION IM SR:* Dass die US-Regierung ein höheres Engagement der VN verhindern wollte, zeigte sich bereits zu Beginn des Jahres 1992. So wurde auf Drängen der USA ein Resolutionsentwurf der Kapverdischen Inseln, der ein engagiertes Eingreifen der VN forderte, deutlich entschärft (Clark 1993: 221). Die USA blockierten bis in den Herbst 1992 immer wieder eine intensivere Beschäftigung des SR mit der somalischen Krise.<sup>12</sup> Neben den angeführten Kostenkalkülen und dem strategischen Desinteresse der US-Administration an Somalia waren die Einschätzungen des damaligen Generalstabschefs Collin Powell, der davon ausging, dass VN-Truppen der Situation in Somalia nicht gewachsen wären, eine wichtige Komponente für die blockierende Haltung der USA (Western 2002: 113). Powell befürchtete, dass diese antizipierte Schwäche der VN ein erhöhtes militärisches Engagement der USA nötig machen würde, was auf jeden Fall vermieden werden sollte (Hasenclever 2000: 241).

Des Weiteren spielte der 1992 stattfindende US-Präsidentenwahlkampf eine wichtige Rolle für die Haltung der USA im SR. So warf Bill Clinton der Bush-Regierung vor, dass sich diese zu stark auf außenpolitische Themen konzentriert hätte. Diesen Anschuldigungen sollte durch ein Engagement in Somalia kein weiterer Auftrieb gegeben werden (Wheeler 2000: 179). Ebenso wie der Wahlkampf die Position der USA im SR verhärtet hatte, bedingten Wahlkampfdynamiken im November 1992 eine veränderte Haltung der Bush-Administration. Clinton hatte im Herbst 1992 seine Strategie geändert, die amtierende Regierung für ihr Nichthandeln angesichts der verschiedenen weltweit stattfindenden Krisen hart angegriffen und Bushs propagierte „Neue Weltordnung“ als eine Politik der leeren Worte dargestellt. Dabei wies Clinton insbesondere auf die Untätigkeit der Bush-Administration im Jugoslawien-Konflikt hin (Hirsch/Oackley 1995: 35). Die durch den Bürgerkrieg bedingte humanitäre Krise in Bosnien geriet so immer stärker in den Fokus der amerikanischen Öffentlichkeit, die angesichts der Möglichkeit von 100.000 Todesopfern durch den nahenden Winter für ein Eingreifen der USA zum Schutz der bosnischen Zivilisten plädierte. Da von den US-Militärs antizipiert wurde, dass ein Einsatz in Bosnien weitaus gefährlicher als ein Einsatz in Somalia wäre, wurde von der Bush-Administration nun versucht die Aufmerksamkeit stärker auf Somalia zu lenken (Western 2002: 130).<sup>13</sup> Trotzdem blieb die Lage auf dem Balkan stark in den amerikanischen Medien präsent. Als

<sup>12</sup> Es waren ebenfalls die USA, die der Resolution 746, die eine Entsendung eines 50 Mann starken Beobacherteams vorsah, erst zustimmten, als die ebenfalls in dem Resolutionsentwurf aufgeführte Option einer 500 Mann starken Blauhelmmision fallen gelassen wurde (Herrmann 1997: 199). Und auch als der SR später einer solchen Mission grundsätzlich durch die Resolution 751 zustimmte, waren es die USA, die die Entsendung der VN-Truppen verzögerten (Clark 1993: 226).

<sup>13</sup> Aus dieser Konstellation heraus ist die plötzliche Unterstützung der USA für die von den VN eingerichtete Luftbrücke durch die Operation „Provide Relief“ zu verstehen (Hasenclever 2000: 254).



sich Berichte mehrten, die die Situation in Bosnien als Genozid bezeichneten, drängte der Konflikt mit zunehmender Stärke an die Oberfläche des Problemstroms.

Nachdem Bush im November 1992 die Wahl gegen Clinton verloren hatte, erwarteten die Militärs, dass sich der neue Präsident aufgrund des medialen Drucks für ein militärisches Engagement in Bosnien stark machen würde (Western 2002: 134). Nicht gewillt, sich von Clinton in einen als kostenintensiv vermuteten Einsatz auf dem Balkan ziehen zu lassen, konzentrierte sich der Generalstab nun auf die Option eines militärischen Eingreifens in Somalia (Paepcke 2004: 255). Da Clinton im Januar in seinem neuen Amt vereidigt werden sollte, blieb der Bush-Administration und dem Generalstab lediglich ein kurzer Zeitraum um die antizipierte US-Intervention in Bosnien unter Clintons Präsidentschaft abzuwenden.

### 3.5 Das Verkoppeln der drei Ströme zur Resolution 794

*DAS POLITISCHE ZEITFENSTER:* Das Verkoppeln der Ströme kann nur im Rahmen eines politischen Zeitfensters stattfinden. Ein solches (Mikro-)Fenster stand von November 1992 bis zur offiziellen Amtsübergabe an Clinton im Januar 1993 offen. Die Bush-Administration musste schnell handeln, um ein militärisches Engagement in Bosnien durch ein Einschreiten in Somalia zu umgehen (Western 2002: 134ff.).

Boutros-Ghali hatte die aus dem Wahlkampf in den USA entstandene Dynamik lange Zeit nicht bemerkt beziehungsweise nicht für sich genutzt, sondern bei seinen Initiativen stets den gesamten SR angesprochen (Paepcke 2004: 257f.). Dieses Ausbleiben einer gezielten Lobbyarbeit ist auf die begründete Annahme des GS zurückzuführen, dass angeforderte US-Truppen kaum unter das Kommando der VN gestellt werden würden. Eine Stärkung der VN und der eigenen Position war unter diesen Umständen also nicht zu erreichen. So wollte der Generalsekretär bei einem Treffen mit US-Vertretern im November über ein logistisches Engagement der USA verhandeln und zeigte sich äußerst zurückhaltend bezüglich einer Einbeziehung amerikanischer Truppen (Hirsch/Oakley 1995: 41).

Am 24. November 1992 startete Boutros-Ghali vor dem SR eine erneute Initiative, um den Rat von einem militärischen Einschreiten zu überzeugen. In einem von ihm vorgelegten Schreiben stellte er dar, dass militärische Maßnahmen zur Schaffung eines sicheren Umfeldes für die Verteilung der Hilfsgüter der einzige Weg seien, um den Hungertod von circa zwei Millionen Menschen zu verhindern (Wheeler 2000: 182). Er argumentierte, dass zwischen 70 bis 80 Prozent aller Hilfsgüter in Somalia geplündert würden und dass die Nutzung des Hafens in Mogadischu für die Lieferungen von Hilfsmitteln nicht mehr möglich sei. Des Weiteren befand er, dass keinerlei staatliche Strukturen mehr in Somalia vorhanden seien und Verhandlungen mit lokalen Autoritäten keine Fortschritte mehr bringen könnten (UN 1992b).

Der GS überzeichnete die tatsächliche Lage in Somalia jedoch deutlich. Sahnoun und verschiedene NRO nannten bezüglich der Plünderungen wesentlich kleinere Zahlen als Boutros-Ghali (de Waal 1997: 183; Eikenberg 1993: 194; Jean 1993: 138). Auch kann bezweifelt werden, dass die lokalen



Autoritäten kein Interesse an der friedlichen Lösung des Konflikts hatten. Zwar waren die Hauptkontrahenten Aidid und Mahdi nicht sehr zuverlässig, aber der Ansatz Sahnouns hatte gezeigt, dass ein Fortschritt auf Basis von Verhandlungen – besonders unter der Einbeziehung der somalischen Zivilgesellschaft – trotzdem möglich war (Jürjens 1996: 22). Ebenfalls muss die vom GS angeführte Zahl zu erwartender Hungeropfer bezweifelt werden. Verschiedene NROs wiesen im November darauf hin, dass die Sterberate in Somalia im letzten Quartal des Jahres 1992 zu sinken schien (Spangenberg 1994: 83). African Rights betonte später, dass die Hungersnot im Dezember 1992 so gut wie überstanden gewesen sei (de Waal/Omaar 1993: 199).

Vor dem Hintergrund dieser Informationen ist der Bericht Boutros-Ghalis skeptisch zu beurteilen und schien direkt zur Legitimation der vom GS favorisierten Militäroperation verfasst gewesen zu sein (Debiel 2002: 301). Durch die selektive Darstellung des Konflikts stieß Boutros-Ghali ein Problemfenster auf. Er beschrieb die Situation in Somalia auf eine Art, die ein militärisches Vorgehen als einzig rationale Handlungsoption für eine Bearbeitung des Konflikts erscheinen ließ. Es ist allerdings anzumerken, dass der GS dieses Fenster nur deshalb aufstoßen konnte, weil sich durch die veränderte Position der USA bereits ein Fenster im Politicsstrom geöffnet hatte. Diese beiden Politikfenster standen in einem unmittelbaren Zusammenhang, führten allerdings nicht zwingend zum Zustandekommen einer Entscheidung. Vielmehr mussten sie durch politische Unternehmer genutzt werden, die eine entscheidende Rolle bei der Verabschiedung der Resolution 794 spielten.

*POLITISCHE UNTERNEHMER IN DER INTERNATIONALEN SICHERHEITSPOLITIK:* Im Kontext der Sicherheitspolitik der VN können drei Akteursgruppen unterschieden werden, die als politische Unternehmer tätig werden (Durch 1993b: 17-22; Lipson 2007: 91): Erstens sind Vertreter bereits eingerichteter VN-Missionen – zum Beispiel der jeweilige SRGS – zu benennen, die aufgrund bestimmter Entwicklungen einen Konflikt neu bewerten und deshalb eine Umstrukturierung des Einsatzes anstreben. Als zweite Quelle von Initiativen sind lokale Akteure, wie zum Beispiel der Premierminister oder Staatschef eines von einer Krise betroffenen Staates, anzuführen, die den SR auf einen bestimmten Zustand aufmerksam machen und Handlungsoptionen für dessen Bearbeitung in den Mittelpunkt rücken. Die dritte Gruppe sind internationale Vermittler, die bei der Bearbeitung eines Konfliktes eine wichtige Rolle spielen. Bei ihnen kann es sich sowohl um Staatschefs, Außenminister wie auch bestimmte Kongressabgeordnete handeln. Ebenfalls sind in dieser Kategorie hochrangige Repräsentanten der VN – zum Beispiel der Generalsekretär – und Vertreter der Zivilgesellschaft zu nennen, die sich für die Behandlung eines bestimmten Konflikts stark machen und versuchen bestimmte Konfliktbearbeitungsinstrumente in den Blickpunkt zu rücken (Durch 1993b: 20).

*BOUTROS-GHALI ALS POLITISCHER UNTERNEHMER:* Boutros-Ghali war ein zentraler Akteur für die Behandlung Somalias durch den SR (Göller 1995: 214). Sein Engagement hatte mehrere Gründe: In seinen Memoiren führt der ehemalige GS an, dass er die Interessen seines Heimatkontinents Afrikas in den Fokus des SR rücken wollte (Boutros-Ghali 2000: 191). Des Weiteren versuchte er die VN als Organisation sowie das eigene Amt des GS nach dem Ende des





Ost-West-Konflikts zu stärken (Fosdick 1999: 344). Einige Autoren sehen außerdem in dem Werben Boutros-Ghalis für einen militärischen Schutz der humanitären Hilfe den Versuch, die in der Agenda für den Frieden entwickelten Ideen in die Praxis umzusetzen (Fenton 2004: 74; Göller 1995: 214).

Die formalen Voraussetzungen eines politischen Unternehmers, wie zum Beispiel ein guter Zugang zu den Entscheidungsträgern, eine hohe Reputation und Hartnäckigkeit, sind bei Boutros-Ghali deutlich vorhanden (Göller 1995: 203). Boutros-Ghalis stetige Forderung, die VN-Truppen aufzustocken und ihre Kompetenzen auszuweiten, können als ein Versuch gewertet werden, die internationale Gemeinschaft über eine Salamataktik zunehmend in die Bearbeitung des Konflikts zu verstricken. Außerdem trugen die Berichte des GS fortwährend zur Schärfung des von ihm vertretenen Profils des Konflikts bei (Slim/Visman 1995: 148).

*BUSH ALS POLITISCHER UNTERNEHMER:* Das Umschwenken der USA bezüglich Somalias war hauptsächlich dadurch motiviert, dass der Generalstab hoffte, dadurch ein mögliches Eingreifen in Bosnien zu umgehen (Wheeler 2000: 181). Mit dem Anliegen einer humanitär begründeten Militäraktion in Somalia traf der Generalstab auf hohe Zustimmung bei dem aus dem Amt scheidenden Bush. Dieser sah hierin die Chance, sich mit einer humanitären Geste von der „Weltbühne“ zu verabschieden (Stevenson 1995: 99; Wheeler 2000: 181).

Für die Umsetzung dieses Vorhabens konnte die US-Administration auf große Ressourcen zurückgreifen. Bush konnte sich nicht nur relativ schnell Zugang zu den relevanten Entscheidungsträgern im SC zu verschaffen, sondern war selber ein wichtiges Mitglied dieser Akteursgruppe. Des Weiteren waren die USA nach dem Ende des Kalten Krieges als einzig verbliebene Supermacht in der Lage, im Alleingang die militärischen Ressourcen für eine Intervention aufzubringen.

Somit herrschte im November 1992 eine gewisse Interessenkonvergenz zwischen der US-Administration und Boutros-Ghali (Debiel 2002: 301). Die Übereinstimmung bestand allerdings lediglich hinsichtlich Einschätzung einer grundsätzlichen Notwendigkeit eines militärischen Einschreitens. Über wichtige Komponenten, wie die Führung der Mission und deren Ziele, bestand Uneinigkeit. Der GS forderte einen Einsatz unter VN-Kommando, eine Entwaffnung der Konfliktparteien sowie eine Konsolidierung des somalischen Staates. Die USA hingegen wollten lediglich einen Einsatz zum Schutz der Hilfstransporte und waren keinesfalls bereit, die Kommandogewalt über ihre Soldaten an die VN abzutreten.

*DER ENTSCHEIDUNGSGEHALT:* Vor dem Hintergrund der innenpolitischen Entwicklungen in den USA hatten in Washington bereits im November 1992 erste Planungen für ein Engagement von US-Truppen in Somalia begonnen (Hirsch/Oakley 1995: 43). Als in den Debatten im SR am 24. und 25. November 1992 deutlich wurde, dass die Mitglieder des Rates Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta in Betracht zogen, unterrichtete der damalige stellvertretende US-Außenminister Lawrence Eagleburger Boutros-Ghali am 25. November davon, dass die USA bereit wären, ein Militärkontingent für eine Operation in Somalia zu stellen, sofern diese unter US-Kommando bliebe. Die Bush-



Regierung ging davon aus, dass das im zweiten Golfkrieg gegen Saddam Hussein angewandte „Koalitionsmodell“ (Boutros-Ghali 2000: 77) auch in Somalia ein erfolgsversprechendes Vorgehen darstellen würde.

Boutros-Ghali reagierte überrascht auf diese Nachricht, da er die Entsendung von US-Truppen bis zu diesem Zeitpunkt nicht in Erwägung gezogen hatte (Paepcke 2004: 254). Am 29. November präsentierte der GS dem Rat fünf Handlungsoptionen für ein weiteres Vorgehen in Somalia, wobei er zwei Optionen besonders hervorhob: Die erste dieser Optionen – eine landesweite, von Mitgliedsstaaten im Auftrag des SR auszuführende *Enforcement*-Aktion – spiegelte das Angebot der USA wieder. Die zweite stellte die vom Generalsekretär bevorzugte Option dar und umfasste den Einsatz von nationalen Truppenkontingenten für eine landesweite *Enforcement*-Aktion unter dem Kommando der VN.

Die Bush-Administration ging auf den Vorschlag eines militärischen Vorgehens unter VN-Kommando nicht weiter ein. Vielmehr nutzte Bush seine persönlichen Kontakte zu den Repräsentanten der Mitgliedsstaaten des SR und sicherte sich von diesen persönlich ihr Einvernehmen für eine US-geführte Operation (Hirsch/Oakley 1995: 45). Da er ankündigte, dass die USA den größten Teil der Kosten für die Operation übernehmen würden, traf sein Vorschlag auf breite Zustimmung. Boutros-Ghali hatte nun keine Chance mehr, die von ihm bevorzugte Option durchzusetzen. Seine Vorschläge, die zu einer Konsolidierung des somalischen Staates führen sollten, wurden übergangen (Delaney 2004: 31f.). Die US-Administration richtete den Somalia-Einsatz lediglich auf eine Verbesserung der humanitären Lage aus. Da sich eine solche Verbesserung aber bereits vor dem Eintreffen der US-Truppen eingestellt hatte (de Waal 1997: 185), stellte dies ein einfach zu erreichendes symbolisches Ziel dar.

Um die Bedenken verschiedener Staaten im SR zu zerstreuen, dass ein militärisches Vorgehen nach Kapitel VII den Präzedenzfall eines Eingriffes in die inneren Angelegenheiten eines Staats ohne dessen Einwilligung schaffen könnte, wurden die Zustände in Somalia in der Resolution 794 als eine einmalige Situation deklariert, in der keinerlei staatliche Strukturen mehr bestehen würden. Eine solche Auffassung wurde besonders von Russland, China und Indien, aber auch von anderen Mitgliedern des Rates unterstützt (Fenton 2004: 79; Wheeler 2000: 186).

Bezüglich der Feststellung einer somalischen Anarchie war weniger diese Einschätzung selbst erstaunlich, sondern vielmehr der Umstand, dass sich an den politischen Verhältnissen in Somalia seit der Flucht Siad Barres faktisch nichts verändert hatte. Eine „legitime“ Regierungsautorität existierte in Somalia bereits seit mehr als einem Jahr nicht mehr. Verwunderlich war also, weshalb die vorherigen Resolutionen den Niedergang der somalischen Regierungsautorität nicht erfassten, sondern vor der Bearbeitung des Konflikts sogar ein formelles Hilfsgesuch einer solchen Regierung verlangten. Die Hervorhebung dieser Komponente schien also klar darauf angelegt gewesen zu sein, einen Konsens im SR zu generieren und stellte eine Modifikation der vorherigen Problemkategorisierung dar. Die Situation in Somalia wurde als Bedrohung des Weltfriedens gekennzeichnet, was nach Artikel 39 der VN-Charta den Einsatz von militärischer Gewalt nach Artikel 42 rechtfertigt und somit als unabdingbar

für den Einsatz der US Truppen zu betrachten war. Am 3. Dezember 1992 verabschiedete der SR die Resolution 794 einstimmig.

## 4. Schlussbetrachtung

Die Untersuchung der Prozesse, die zur Verabschiedung der Somalia-Resolution 794 geführt haben, hat gezeigt, dass sich der MS-Ansatz für die Analyse von SR-Entscheidungen eignet. Der MS-Ansatz ermöglicht theoriegeleitete Antworten auf die Fragen, weshalb gerade in Somalia interveniert wurde und weshalb ausgerechnet im Dezember 1992 interveniert wurde.

Boutros-Ghali ist hinsichtlich der Bearbeitung der Krise in Somalia als ein politischer Unternehmer zu betrachten, der die Krise in Somalia nach seiner Wahl zum GS im Dezember 1991 auf die Agenda des SR beförderte. Indem er durch seine Berichte und mündlichen Vorträge vor dem SR immer wieder bestimmte Konfliktkomponenten hervorhob, war Boutros-Ghali im hohen Maße für das Verständnis der Zustände in Somalia in der internationalen Gemeinschaft verantwortlich. Sein Vorgehen war hierbei durch sein Selbstverständnis als „Kandidat Afrikas“ und seinen persönlichen Erfahrungen mit dem innersomalischen somalischen Konflikt im Außenministerium Ägyptens geprägt.

Boutros-Ghali war somit ein wichtiger Wegbereiter für die im Dezember 1992 getroffene Entscheidung. Die letztendliche Entscheidung zu Gunsten einer Intervention in Somalia ist allerdings auf den Haltungswandel der US-Administration im November 1992 zurückzuführen, die einen Einsatz in Bosnien umgehen wollte und selber zu einem politischen Unternehmer wurde. Der somalische Konflikt, der sich durch das Agieren Boutros-Ghalis an der Oberfläche des Problemstroms befand, wurde mit der Handlungsoption eines militärischen Eingreifens zu den Konditionen der USA verkoppelt.

Bezüglich des Zeitpunktes der Intervention in Somalia spielte ebenfalls der Haltungswandel der US-Regierung eine ausschlaggebende Rolle. So blieb nach der Wahlniederlage im November 1992 nur noch wenig Zeit, um die antizipierte Intervention Clintons in Bosnien abzuwenden. Boutros-Ghalis Darstellung der Problematik in Somalia vor dem SR am 24. November 1992 öffnete ein politisches Zeitfenster und stellte eine Möglichkeit dar, die von der US-Administration ergriffen wurde.

Nachdem auf diese Weise die Anwendbarkeit des MS-Ansatzes von SR-Entscheidungen demonstriert werden konnte, ergeben sich weitere Forschungsperspektiven. Beispielsweise wäre zu überprüfen, ob sich der Ansatz auch für eine Erklärung von Nicht-Handeln heranziehen lässt. Münter führt in einer ersten Annäherung an diese Frage an, dass der MS-Ansatz durch seine präzise Auffächerung von Elementen des Entscheidungsprozesses dazu in der Lage sein müsste, diejenigen Faktoren zu bestimmen, die eine Verkopplung der Inhalte der drei Ströme verhindern können (Münter 2005: 247).

Nach der Logik des Ansatzes bedarf es eines als Problem wahrgenommenen Zustandes, einer umsetzungsfähigen Handlungsoption sowie der Unterstützung der Akteure im Politicsstrom, damit eine Entscheidung zustande





kommt. Ihr Vorhandensein stellt eine notwendige Bedingung für das Zustandekommen einer Entscheidung dar. Kingdon schreibt: „If one of the three elements is missing – if a solution is not available, a problem cannot be found or is not sufficiently compelling, or support is not forthcoming from the politics stream – then the subject’s place on the decision agenda is fleeting“ (Kingdon 1984: 187). Neben den Inhalten der drei Ströme sind außerdem ein politisches Zeitfenster sowie ein geschickt agierender politischer Unternehmer notwendige Bestandteile für die Generierung einer Entscheidung. Erst die Konvergenz dieser fünf Elemente führt dazu, dass die Inhalte der drei Ströme miteinander zu einer Entscheidung verkoppelt werden können. Das Fehlen eines der Elemente kann dazu führen, dass eine Entscheidung nicht zustande kommt.

Für die Entscheidungsprozesse im SR bedeutet dies, dass eine ausbleibende oder nicht ausreichende Problematisierung von Krisenzuständen, das Nichtvorhandensein angemessener Optionen, die Blockade gegen eine Entscheidung von bestimmten Akteuren – besonders natürlich eines ständigen Mitglieds des SR – im Politicsstrom, das Fehlen eines kompetenten politischen Unternehmers, oder auch ein nicht vorhandenes oder sich schließendes Zeitfenster dazu führen, dass eine Entscheidung nicht erfolgt. Der MS-Ansatz ermöglicht es in diesem Sinn ein Bündel von notwendigen Bedingungen anzugeben, die zwar nicht deterministisch zu einer bestimmten Entscheidung führen, deren Nichtvorhandensein aber bedeutet, dass eine Entscheidung ausbleibt. Kann bei der Analyse von Fällen, in denen es nicht zu einer Entscheidung des SR kam, festgestellt werden, dass eines der angegebenen Elemente fehlte, so wäre dies eine Bestätigung dieser Annahmen.

## Literatur

- Abiew, Kofi/Keating, Tom 1999: NGO’s and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows, in: *International Peacekeeping*, 6 (2): 90-105.
- Bartl, Jürgen 1999: Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „Failed State“. Das Beispiel Somalia, Frankfurt am Main.
- Bendel, Petra 2006: Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union. Widersprüche Trends und Hintergründe, in: Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger /Karen Schönwälder (Hg.): *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkung*, Wiesbaden: 95-120.
- Boutros-Ghali, Boutros 1996: Introduction to the United Nations and Somalia. 1992-1996, in: *UN-DPI: The United Nations and Somalia. 1992-1996*, New York: 3-87.
- Boutros-Ghali, Boutros 2000: Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO - wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen, Hamburg.
- Chesterman, Simon 2002: Legality versus Legitimacy. Humanitarian Intervention, the Security Council, and the Rule of Law, in: *Security Dialogue*, 33 (3): 293-307.



- Clark, Jeffrey 1993: Debacle in Somalia. Failure of Collective Response, in: Lori Fisler-Damrosch (Hg.): *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York: 205-240.
- Cohen, Michael D./March James G./Olsen, Johan P. 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-15.
- Cortell, Andrew P./Peterson, Susan 1999: Altered States. Explaining Domestic Institutional Change, in: *British Journal of Political Science*, 29 (1): 177-203.
- Daase, Christopher 1999: Spontaneous Institutions. Peacekeeping as an International Convention, in: Helga Haftendorn/Robert Keohane/Celeste A. Wallander (Hg.): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, New York: 223-258.
- Debiel, Tobias 2002: UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika. Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen, Duisburg.
- Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz 1996: *Vor einer neuen Politik der Einmischung? Imperative und Fallstricke des humanitären Interventionismus*, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn: 13-50.
- Debiel, Tobias/Sticht, Monika 2005: Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung. NGOs zwischen neuen Herausforderungen und schwieriger Profilsuche, in: Achim Brunnengräber/Ansgar Klein/Heike Walk (Hg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – Umstrittene Riesen*, Bonn: 129-171.
- DeChaine, Robert 2005: *Global Humanitarianism: NGOs and the Crafting of Community*, Oxford.
- Deiseroth, Dieter 1998: Militär und Menschenrechtsschutz – Skizze des völkerrechtlichen Rahmens, in: Martin Grundmann/Hartwig Hummel (Hg.): *Militär und Politik – Ende der Eindeutigkeiten? Zum Wandel institutionalisierter Gewalt*, Baden-Baden: 90-114.
- Delaney, Douglas E. 2004: Cutting, Running, or Otherwise? The US Decision to withdraw from Somalia, in: *Small Wars and Insurgencies*, 15 (3): 28-46.
- Delbrück, Jost 1992: Die internationale Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen. Zur Neubestimmung der Reichweite des Interventionsverbotes der Charta der Vereinten Nationen, in: Wolfgang Heydrich (Hg.): *Sicherheitspolitik Deutschlands. Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden: 547-556.
- de Waal, Alex 1994: Dangerous Precedents? Famine Relief in Somalia 1991-1993, in: Joanna Macrae/Anthony Zwi (Hg.): *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, London: 139-159.



- de Waal, Alex 1995: *Intervention Unbound: The Context of the Call for Military Intervention in Africa*, London.  
[http://www.sas.upenn.edu/African\\_Studies/Hornet/milt\\_intv.html](http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/Hornet/milt_intv.html)  
 (22.09.2007)
- de Waal, Alex 1997: *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Oxford.
- de Waal, Alex/Omaar, Rakiya 1993: *Doing Harm by Doing Good? The International Relief Effort in Somalia*, in: *Current History*, 92 (5): 198-202.
- de Waal, Alex/Omaar, Rakiya 1996: *Humanitarismus ohne Grenzen? Das Wesen humanitärer Hilfe im Wandel*, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn: 209-227.
- Diehl, Paul F. 1993: *International Peacekeeping*. Baltimore.
- Diethelm, Robert 1996: *Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre* (Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Beitrag 7, Juni 1996), Zürich.
- Donini, Antonio 1996: *Auf der Welle reiten, bis sie bricht. Interventionen und der Süden*, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn: 185-207.
- Drysdale, John 1994: *Whatever Happened to Somalia?*, London.
- Durch, William J. 1993a: *Introduction*, in: William J. Durch (Hg.): *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, New York: 1-14.
- Durch, William J. 1993b: *Getting Involved: The Political Military Context*, in: William J. Durch (Hg.): *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, New York: 16-38.
- Durch, William J. 1997: *Keeping the Peace. Politics and Lessons of the 1990s*, in: William J. Durch (Hg.): *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, London: 1-34.
- Eberwein, Wolf-Dieter 1997: *Die Politik Humanitärer Hilfe. Im Spannungsfeld von Macht und Moral*, Berlin.
- Eikenberg, Kathrin 1993: *Somalia: Vom Krieg der Clans zum Krieg der UNO?*, in: Volker Matthies (Hg.): *Frieden durch Einmischung?*, Bonn: 183-202.
- Fenton, Neil 2004: *Understanding the UN Security Council. Coercion or Consent?*, Aldershot.
- Ferdowsi, Mir A. 1995: *Das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall des Sowjetimperiums*, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.): *Die Welt der 90er Jahre. Das Ende der Illusionen*, Bonn: 11-22.
- Fosdick, Anna 1999: *Using Organization Theory to Understand International Organizations. Four Models of Multilateral Decision Making*, in: *International Public Management Journal*, 2 (2): 327-370.





- Freudenschuß, Helmut 1993: Article 39 of the UN Charter Revisited. Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council, in: Austrian Journal of Public and International Law, 46 (2): 1-39.
- Fröhlich, Manuel 1997: Der alte und der neue UNO-Generalsekretär, in: Außenpolitik, 48 (3): 301-309.
- Gantzel, Klaus Jürgen 2002: Neue Kriege? Neue Kämpfer?, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung (Arbeitspapier 2), Hamburg.
- Garret, Stephen A. 1999: Doing Good and Doing Well. An Examination of Humanitarian Intervention, London.
- Göller, Joseph-Thomas 1995: Anwälte des Friedens. Die UN und ihre sechs Generalsekretäre, Bonn.
- Haas, Ernst B. 1993: Beware the Slippery Slope. Notes towards the Definition of Justifiable Intervention, in: Laura Reed/Karl Kaiser (Hg.): Emerging Norms of Justifiable Intervention, Cambridge: 63-87.
- Habermas, Jürgen (1994): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main.
- Hahlbohm, Dörte 1993: Peacekeeping im Wandel. Die friedenssichernden Einsätze der Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West Konfliktes, Frankfurt am Main.
- Hasenclever, Andreas 2000: Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main.
- Heilmann, Dörte 2001: Geheimdokumente aus der Volksrepublik China. Eine lancierte Publikation mit politischer Absicht, in: Internationale Politik, 56 (2): 65-68.
- Heintze, Hans-Joachim/Worku, Messelech 1992: Golfkrieg und Jugoslawienkrise – Einwirkungen auf das Völkerrecht. Angeblich historische Sicherheitsresolution 688 bringt noch keinen Durchbruch, in: S+F – Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, 10 (1): 16-20.
- Henn, Heike/Klingebiel, Stephan 1993: Helfer im Kreuzfeuer, in: Volker Matthies (Hg.): Frieden durch Einmischung? Die Schrecken des Krieges und die (Ohn-)Macht der internationalen Gemeinschaft, Bonn: 105-121.
- Herrmann, Ron H. 1997: Der kriegsartige Konflikt in Somalia und die internationale Intervention 1992 bis 1995: Eine entwicklungsgenetische und multidimensionale Analyse, Frankfurt am Main.
- Hippler, Jochen 1996: Das langsame Austrocknen des Humanitären Interventionismus, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.): Der neue Interventionismus – Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn: 77-102.
- Hirsch, John L./Oakley, Robert B. 1995: Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping, Washington.
- Jean, François 1993: Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention. Ein Report über Völker in Not, Bonn.



- Jonah, James 1993: Humanitarian Intervention, in: Larry Minear/Thomas G. Weiss (Hg.): Humanitarianism across Borders, Boulder: 69-83.
- Jones, Bryan D. 1994: Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics. Attention, Choice, and Public Policy. Chicago, London.
- Jürjens, Bernd 1996: Die Diskussion um gerechte Kriege und humanitäre Intervention – das Beispiel Somalia, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 16), Duisburg.
- Kaldor, Mary 2001: A Decade of Humanitarian Intervention: The role of civil society, in: Helmut Anheier/Marlies Glasius/Mary Kaldor (Hg.): Global Civil Society, Oxford: 109-145.
- Kaul, Hans-Peter 1998: Arbeitsweisen und informelle Verfahren des Sicherheitsrates, in: Vereinte Nationen, 46 (1): 6-13.
- Keeler, John T. 1993: Window for Reform. Mandates, Crisis and Extraordinary Policy-Making, in: Comparative Political Studies, 25 (4): 433-486.
- Kingdon, John W. 1984: Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston.
- Kingdon, John W. 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, New York.
- Lang, Anthony F. 2002: Agency and Ethics. The Politics of Military Intervention, New York.
- Lewis, Ioan/Mayhall, James 1996: Somalia, in: James Mayall (Hg.): The New Interventionism, 1991-1994. United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge: 94-126.
- Lipson, Michael 2007: A „Garbage Can Model“ of UN Peacekeeping, in: Global Governance, 13 (1): 79-97.
- Loges, Bastian/Menzel, Ulrich/Ulbricht, Sascha 2003: Die Debatte um humanitäre Interventionen, die Doktrinen der USA und die Regimebildung durch die Vereinten Nationen, Braunschweig.
- Lyons, Terrence/Samatar, Ahmed I. 1995: Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction, Washington D.C.
- Macrae, Joanna/Leader, Nicholas 2002: Auf der Suche nach „Kohärenz“ zwischen humanitären und politischen Antworten auf chronische politische Notlagen, in: Wolf-Dieter Eberwein/Peter Runge (Hg.): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster: 113- 147.
- Makinda, Samuel M. 1993: Seeking Peace From Chaos. Humanitarian Intervention in Somalia, London.
- Matthies, Volker 1993: Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia, in: Vereinte Nationen, 41 (2): 45-52.
- Matthies, Volker 1994: Immer wieder Krieg? Wie Eindämmen? Beenden? Verhüten? Schutz und Hilfe für die Menschen, Opladen.
- Minear, Larry/Scott, Colin/Weiss, Thomas G. 1996: The News Media, Civil War and Humanitarian Action, Boulder.





- Münter, Michael 2005: Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Opitz, Peter J. 1991: Gezeitenwechsel in China. Die Modernisierung der chinesischen Außenpolitik, Hannover.
- Opitz, Peter J. 1995: Die UNO – zwischen kollektiver Sicherheit und humanitärer Intervention, in: Mir Ferdowsi (Hg.): Die Welt der 90er Jahre. Das Ende der Illusionen, Bonn: 273-296.
- Paepcke, Henrike 2004: Die friedens- und sicherheitspolitische Rolle des UN - Generalsekretärs im Wandel. Das kritische Verhältnis zwischen Boutros Boutros-Ghali und den USA, Baden-Baden.
- Paris, Roland 2003: Peacekeeping and the Constraints of Global Culture, in: European Journal of International Relations, 9 (3): 441-473.
- Peck, Connie 2004: Special Representatives of the Secretary General, in: David M. Malone (Hg.): The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London: 325-339.
- Peters, Guy B./Pierre, Jon 2002: Multi-Level Governance. A View from the Garbage Can, Manchester.
- Prantl, Jochen 2006: The UN Security Council and Informal Groups of States. Complementing or Competing for Governance?, New York.
- Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom 1996: Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict. A Reconceptualization, Cambridge.
- Ratner, Steven R. 1995: The New UN Peacekeeping. Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War, New York.
- Risse, Thomas 2002: Transnational Actors and World Politics, in: Walter Calsnaes/ Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hg.): Handbook of International Relations, London: 255-274.
- Rosenbaum, David 2001: Since Sept. 11. Lobbyists Use New Pitches for Old Pleas, in: New York Times, 3. Dezember 2001.  
<http://www.commondreams.org/headlines01/1203-02.htm> (25.01.2009).
- Rüb, Friedbert 2006: Die Zeit der Entscheidung. Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik – Ein Versuch, in: Hamburg Review of Social Science, 1 (1): 1-34.
- Rüb, Friedbert 2008: Policy-Analyse unter Bedingungen von Kontingenz. Konzeptuelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in: Frank Janning/Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: 88-111.
- Ruf, Werner 1994: Die neue Welt-UN-Ordnung. Vom Umgang des Sicherheitsrates mit der Souveränität der „Dritten Welt“, Münster.
- Ruggie, John Gerard 1994: Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War, in: Political Science Quarterly, 109 (4): 553-570.
- Sahnoun, Mohammed 1994: Somalia. The Missed Opportunities, Washington.



- Schmidt, Manfred G. 1998: Kontingenz, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze/Suzanne Schüttemeyer (Hg.): Lexikon der Politik. Band 7: Politische Begriffe, München: 328.
- Siegelberg, Jens/Jung, Dietrich/Schlichte, Klaus 2003: Kriege in der Weltgesellschaft. Strukturgeschichtliche Erklärung kriegerischer Gewalt, Wiesbaden.
- Slim, Hugo/Visman, Emma 1995: Evacuation, Intervention and Retaliation: United Nations Humanitarian Operations in Somalia, 1991-1993, in: John Hariss (Hg.): The Politics of Humanitarian Intervention, New York: 145-166.
- Spangenberg, Ute 1994: Versuchsfeld Somalia. Über das Engagement der Vereinten Nationen, in: Jutta Koch/Regine Mehl (Hg.): Politik der Einmischung. Zwischen Konfliktprävention und Krisenintervention, Baden-Baden: 76-90.
- Stevenson, Jonathan 1995: Losing Mogadishu. Testing U.S. Policy in Somalia, Annapolis.
- Stübiger, Steffen 2005: Humanitäre Interventionen als Bestandteil US-amerikanischer Sicherheitsstrategien von 1990 bis 2004, Braunschweig.
- Talentino, Andrea Kathryn 2005: Military Intervention after the Cold War. The Evolution of Theory and Practice, Ohio.
- Tomlin, Brian W. 2001: A Garbage Can Model of Multilateral Negotiation. Creating the Inter-American Democratic Charter, Centre for Trade Policy and Law (Occasional Papers in International Trade Law and Policy 59), Ottawa.  
<http://www.carleton.ca/ctpl/publications-/documents/59Tomlin-PDFDec2006.pdf> (14.04.2007).
- UN 1992a: Security Council Resolution 743 (S/Res/743, 21. Februar 1992), New York.
- UN 1992b: The Situation in Somalia. Report of the Secretary General (S/24859, 24. November 1992), New York.
- UN 1992c: Letter to the President of the Security Council (S/24868, 29. November 1992), New York.
- UN 1992d: Provisional Verbatim Record of the Three Thousand One Hundred and Forty-Fifth Meeting of the Security Council (S/PV 3145, 3. Dezember 1992), New York.
- UN 1992e: Security Council Resolution 794 (S/Res/794, 3. Dezember 1992), New York.
- UN-DPI 1996: The United Nations and Somalia. 1992-1996, New York.
- Weber, Matthias 1997: Der UNO-Einsatz in Somalia. Die Problematik einer humanitären Intervention, Denzlingen.
- Weick, Karl 1985: Der Prozess des Organisierens, Frankfurt am Main.
- Weick, Karl 1995: Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks.

- Weick, Karl 2001: Drop your Tools, in: Theodor Bardmann/Thorsten Groth (Hg.): Zirkuläre Positionen, Management, Beratung, Wiesbaden: 123-138.
- Western, Jon 2002: Sources of Humanitarian Intervention. Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia, in: International Security, 26 (4): 112-142.
- Wheeler, Nicholas J. 2000: Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society, Oxford.
- Whitfield, Teresa 2007: Good Offices and „Groups of Friends“, in: Simon Chesterman (Hg.): Secretary or General. The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge: 86-101.
- Zahariadis, Nikolaos 1992: To sell or not to sell? Telecommunication Policy in Britain and France, in: Journal of Public Policy, 12 (4): 355-376.
- Zahariadis, Nikolaos 1998: Comparing Three Lenses of Policy Choice, in: Policy Studies Journal, 26 (3): 434-452.
- Zahariadis, Nikolaos 2003: Ambiguity and Choice in Public Policy, Washington.
- Zahariadis, Nikolaos 2005: Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions and Greek Foreign Policy. New York.
- Zahariadis, Nikolaos 2007: The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects, in: Paul Sabatier (Hg.): Theories of the Policy Process, Boulder: 65-92.
- Zahariadis, Nikolaos/Travis, Rick 2002: A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy, in: Policy Studies Journal, 30 (4): 495-514.





## Abkürzungsverzeichnis

GS	Generalsekretär der Vereinten Nationen
MS-Ansatz	Multiple-Streams-Ansatz
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
ONUC	Operation der Vereinten Nationen im Kongo
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
SRGS	Sondergesandter des Generalsekretärs
UNEF	Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen
UNOSOM I	Operation der Vereinten Nationen in Somalia I
UNPROFOR	Schutztruppe der Vereinten Nationen
UNTAC	Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Kambodscha
UNTAG	Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit
VN	Vereinte Nationen







## Zuletzt erschienene INEF-Reporte

**Wulf, Herbert (Hg.):** Still Under Construction. Regional Organisations' Capacities for Conflict Prevention. Duisburg (INEF-Report 97/2009), 56 S.

**Nuscheler, Franz:** Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg (INEF-Report 96/2008), 68 S.

**Siebold, Thomas:** Armutsorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs? Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika. Duisburg (INEF-Report 95/2008), 63 S.

**Bliss, Frank/Neumann, Stefan:** Participation in International Development Discourse and Practice. „State of the Art“ and Challenges. Duisburg (INEF-Report 94/2008), 72 S.

**Nuscheler, Franz:** Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg (INEF-Report 93/2008), 42 S.

**Hellmann, Gunther/Roos, Ulrich:** Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs. Duisburg (INEF-Report 92/2007), 62 S.

**Schaller, Susanne:** The Democratic Legitimacy of Private Governance. An Analysis of the Ethical Trading Initiative. Duisburg (INEF-Report 91/2007), 56 S.

**Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter:** „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg (INEF-Report 90/2007), 72 S.

**Debiel, Tobias/Lambach, Daniel (Hg.):** State Failure Revisited II. Actors of Violence and Alternative Forms of Governance. Duisburg (INEF-Report 89/2007), 66 S.

**Kemper, Barbara:** Mediation in Intrastate Conflicts. The Contribution of Track-Two Mediation Activities to Prevent Violence in the Aceh Conflict. Duisburg (INEF-Report 88/2007), 56 S.

**Lambach, Daniel/Debiel, Tobias (Hg.):** State Failure Revisited I. Globalization of Security and Neighborhood Effects. Duisburg (INEF-Report 87/2007), 52 S.



Einzelexemplare können gegen Rechnung schriftlich beim INEF bestellt werden:

Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen,  
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, D-47048 Duisburg.

Kosten je Report: 3,00 Euro (innerhalb Deutschlands) bzw. 5,00 Euro (innerhalb Europas).

Bestellformulare finden Sie auf unserer Homepage.

Alle INEF-Reporte stehen im Internet zum kostenfreien Download zur Verfügung:

<http://inef.uni-due.de>

# Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

## Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereich Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Anja Kopyra; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Lothar Zechlin; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

## Die Reihe INEF-Report

In den INEF-Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF-Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg  
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425  
E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)  
Homepage: <http://inef.uni-due.de>